This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

3 2044 103 210 654

Digitized by Google

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

Digitized by Google

Germany

Digitized by Google

Digitized by Google

FESTGABE

ZUM

DOCTORJUBILÄUM

DES

HERRN GEHEIMEN RATHS UND PROFESSORS

DR. J. C. BLUNTSCHLI

IM

AUFTRAGE DER JURISTEN-FACULTÄT ZU MÜNCHEN

UEBERREICHT

VON

FRANZ VON HOLTZENDORFF.

(Wesen und Werth der öffentlichen Meinung.)

MÜNCHEN, 1879.
M. RIEGER'SCHE UNIVERSITÄTS-BUCHHANDLUNG.
(GUSTAV HIMMER.)

BIBLIOTECA
Digitized by Google

Digitized by Google

Hochverehrter Herr Geheimer Rath!

Es sind jetzt fast fünfzig Jahre verflossen seit dem Tage, an welchem die Bonner Universität dem jungen Schweizer Gelehrten die höchsten Ehren in der Rechtswissenschaft zuerkannte und übertrug. Aber für ihn war der Tag nur der Anfang des eifrigsten, umfassendsten, und — wir können es jetzt sagen — erfolgreichsten Strebens nach eben diesen höchsten Ehren. Von kleineren Kreisen in immer weitere Kreise fortschreitend, ist es fast kein Gebiet der Rechtswissenschaft, das er nicht forschend, fördernd, schaffend betreten hätte. Seine Thätigkeit erstreckte sich auf römisches wie germanisches, schweizerisches wie deutsches, privates wie öffentliches, staatliches wie kirchliches, einheimisches wie internationales Recht. Gleich erprobt in rechtsgeschichtlicher Forschung, in philosophischer Beleuchtung wie in dogmatischer Entwickelung wirkte er in Schrift und Wort, als Gelehrter und Lehrer, als Gesetzgeber und Staats-

Digitized by Google

mann. Aber in dieser umfassendsten Thätigkeit war er jederzeit und überall der von ihm selbst ausgesprochenen Forderung eingedenk, dass „die Juristen den Bedürfnissen der Lebenden dienen sollen", zu deren Erfüllung er freilich ausser der unentbehrlichen Gelehrsamkeit mit der „frischen und hell ins Leben hineinsehenden Geisteskraft" ausgerüstet war, wie kein Anderer.

Wohl schauen Sie, verehrter Herr, mit Befriedigung zurück auf das, was Sie in den abgelaufenen fünfzig Jahren gewirkt und geschaffen haben, und wenn am Tage Ihrer Jubelfeier von nah und fern, aus der Schweiz und aus Deutschland und weit über Deutschlands Gränzen hinaus Ihnen Glückwünsche dargebracht werden, so gilt der Glückwunsch gewiss von ganzem Herzen dem gefeierten Jubilar, aber eben so sehr den Glückwünschenden selbst in dankbarster Anerkennung dessen, was ihnen durch Sie zu Theil geworden ist. Dies auszusprechen, ist in besonderem Maasse veranlasst unsere Fakultät, die stolz darauf ist, Sie als Mitglied dreizehn Jahre hindurch besessen und an dem Ruhm Ihres Schaffens Theil genommen zu haben, deren jetzige Mitglieder zum Theil als damalige Collegen, zum Theil als dankbare Schüler, alle aber als aufrichtige Verehrer sich

Digitized by Google

Ihnen verbunden fühlen. Möge es Ihnen vergönnt sein, uns zum Heil und Ihnen selbst zur Befriedigung noch lange Jahre fortzuwirken in der bewundernswerthen Frische und Kraft, die Sie sich stets zu bewahren gewusst haben!

München im Juli 1879.

Die juristische Fakultät
der k. Ludwig-Maximilians-Universität.

Herrn Geheimen Rath Professor
Dr. Johann Kaspar Bluntschli
Heidelberg.

Digitized by Google

Digitized by Google

Wesen und Werth

der

Oeffentlichen Meinung.

Von

Franz von Holtzendorff.

Digitized by Google

Digitized by Google

Inhaltsverzeichniss.

		Seite
I.	Die öffentliche Meinung als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung	1
II.	Die öffentliche Meinung im Alterthum und Mittelalter	13
III.	Die öffentliche Meinung der neueren Zeit . .	21
IV.	Begriffliche Gegensätze der öffentlichen Meinung	36
V.	Gegenstand und Inhalt der öffentlichen Meinung	65
VI.	Entstehungsprozess der öffentlichen Meinung .	85
VII.	Die öffentliche Meinung und die Presse	99
VIII.	Die Aufgabe des Staats gegenüber der öffentlichen Meinung	121
IX.	Anmerkungen	145

Digitized by Google

Digitized by Google

I.

Die öffentliche Meinung als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung.

Die öffentliche Meinung, als eine der Offenbarungen des Volksgeistes, darf in den Staatswissenschaften nicht übersehen werden. Die Geschichte der dem letzten Jahrhundert angehörigen Verfassungsbildungen und der in der praktischen Politik wahrnehmbar gewordenen Strömungen würde nur unvollkommen verstanden werden, wenn man den Einfluss übersähe, den, bald hemmend, bald treibend, der jeweilige Stand der öffentlichen Meinung auf Absichten und Handlungen der leitenden Staatsmänner ausgeübt hat.

Bluntschli hat bei verschiedenen Gelegenheiten seine Ansicht über die öffentliche Meinung dargelegt, und sich im „Staatswörterbuch“ mit folgenden Hauptsätzen geäussert:

„Die Macht der öffentlichen Meinung ist seit etwa einem Jahrhundert in der civilisirten Welt ganz ungeheuer gestiegen. Jeder Staatsmann ist gezwungen diese „neue Grossmacht“ zu berücksichtigen. Sie ist die Autorität der unwissenden Menge und das Studium der Weisen geworden. Die öffentliche Meinung setzt immer ein freies Urtheil voraus, wie es in politischen Dingen möglich, aber dem religiösen Ergriffensein fremd ist. Ohne Ausbildung der Denkkraft und der Urtheilsfähigkeit gibt es daher keine öffentliche Meinung, und

Digitized by Google

nur in einem freien Volksleben kann sie gedeihen. Sie ist die Meinung vornehmlich der grossen Mittelklasse. Daraus erklärt sich ihre grosse Bedeutung für die Gegenwart, denn niemals war der Einfluss der Mittelklasse grösser als jetzt. —

Es ist eine radikale Uebertreibung, wenn die öffentliche Meinung für untrüglich erklärt und geradezu von Rechtswegen ihr die Herrschaft zugeschrieben wird. Sie kann von momentanen Leidenschaften der Menge getrübt, sie kann sogar künstlich irre geleitet werden. Nicht minder thöricht aber ist die hochmüthige Verachtung der öffentlichen Meinung. Sie darf schon deswegen nicht verachtet werden, weil sie eine geistige Macht ist. Ihr Werth beruht auf dem Gemeinbewusstsein der Völker. Es ist gut, dass diese ein sittliches Urtheil und eine verständige Meinung sich bilden können, über das Gerechte und Ungerechte, über das, was der Gemeinschaft nöthig und nützlich und was ihr verderblich und schädlich ist. Die öffentliche Meinung lässt sich dem Chor der antiken Tragödie vergleichen. Sie ist im Grossen und Ganzen dasselbe, was der Wahrspruch der Geschwornen im Strafverfahren ist. Sie entsteht aus unzähligen Eindrücken und Wahrnehmungen und äussert sich in den mannigfaltigsten Formen, in der freien Rede, in der Familie, im Salon und im Wirthshaus, in Versammlungen aller Art und vor Allem in der Presse und der Volksvertretung. Die öffentliche Meinung ist in hohem Grade abhängig vom Zeitgeist, der sie stimmt und bewegt. Es ist nicht wahr, dass die öffentliche Meinung herrsche, da sie weder herrschen kann,

Digitized by Google

noch herrschen will. Sie ist eine öffentliche Macht, aber sie ist keine öffentliche Gewalt."

So schrieb Bluntschli im Jahre 1862. [1]) Im Wesentlichen hat er alsdann dies Urtheil noch einmal in seiner „Politik" (1876) mit der Abänderung jedoch wiederholt, dass die Bedeutung der Mittelklassen, als den berufensten Trägern der öffentlichen Meinung, minder stark zu betonen war, nachdem die seit 1867 eingetretene Entwickelung der deutschen Verhältnisse durch das allgemeine Wahlrecht den niederen Volksschichten eine früher nicht vorhandene Wichtigkeit gegeben hatte. [2]) Grundsätzlich und systematisch stellt Bluntschli die öffentliche Meinung als ein Organ der Volksmacht der Regierungsmacht gegenüber auf dieselbe Linie mit der Presse, den Vereinen, den Volksversammlungen.

Schon früher hatte Niebuhr [3]) der öffentlichen Meinung die Eigenschaft einer „Gottesstimme" für den Fall zuerkannt, wenn sie ein allgemein ausgesprochenes und nicht nachgesprochenes Urtheil sei, wobei von ihm eine Art von Einstimmigkeit vorausgesetzt gewesen zu sein scheint.

Wesentlich anders, als Niebuhr, hatte zu seiner Zeit Hegel geurtheilt, nach dessen Ansicht die öffentliche Meinung ebenso sehr geachtet, wie verachtet zu werden verdient, jenes nach ihrer wesentlichen Grundlage, dieses nach ihrem concreten Bewusstsein. Da der öffentlichen Meinung der Massstab der Unterscheidung fehle, so sei die Unabhängigkeit von ihr die erste formelle Bedingung zu etwas Grossem und Vernünftigem, in der Wirklichkeit wie in der Wissenschaft. [4])

Digitized by Google

Von Bluntschli's Auffassung der öffentlichen Meinung und ihres Zusammenhanges mit der Bedeutung der Mittelklassen dürften überall diejenigen stark abweichen, welche, wie Ferd. Lassalle [5]) in Deutschland und Pietro Ellero [6]) in Italien, die Behauptung einer öconomischen, politischen und geistigen Ueberlegenheit der Mittelklassen im Vergleich zur Volksmasse grundsätzlich angefochten haben.

Unter einem anderen Gesichtspunkt, als die Mehrzahl der Politiker, würdigt Schäffle die öffentliche Meinung. Sie bedeutet für ihn eine psychische Thatsache des socialen Lebens oder ein Phänomen des Volksgeistes, wobei von ihm die geistige Coordination der socialen Massen um leitende Mittelpunkte (Autoritäten) dargestellt wird. Dies geschieht sowohl hinsichtlich der die geistige Führung der Massen activ leitenden Kräfte, als auch hinsichtlich der Rückwirkung der Massen auf jene leitenden Kräfte in passiver Richtung. Die Oeffentlichkeit, das Publicum, die öffentliche Meinung und die Presse werden systematisch von Schäffle nebeneinander gestellt. [7])

Die öffentliche Meinung erscheint in Schäffle's Augen als „Reaction des Publicums, des Volksverstandes, Volksgemüths, Volkswillens auf bestimmte leitende Ansichten, Urtheile oder Neigungen. Ohne die öffentliche Meinung lasse sich, so meint er, schwer eine sociale Wirkung erzielen, welche durch die allgemeine geistige Theilnahme des Volkes oder eines bestimmten gesellschaftlichen Kreises bedingt sei; der Werth der öffentlichen Meinung werde bald überschätzt, bald unterschätzt; dieselbe sei überhaupt nicht eine einheitliche

Digitized by Google

Strömung, sondern eine Vielheit besonderer Strömungen, welche einander oft völlig entgegengesetzt seien.

Schon diese wenigen Hinweisungen auf die Ansichten solcher, die die öffentliche Meinung im Zusammenhang mit dem gesammten staatlichen und gesellschaftlichen Leben gewürdigt haben, machen es begreiflich, warum die öffentliche Meinung in den gelegentlichen Aeusserungen der Staatsmänner, in der Parteipresse und den Parlamentsdebatten von einer und derselben Person bald gelobt, bald getadelt, als Richterstuhl bald anerkannt, bald abgelehnt wird.

Alle Ansichten, die seit Jahrhunderten über die öffentliche Meinung ausgesprochen worden sind, stimmen jedenfalls darin überein, dass ihr in neuerer Zeit, ohne Rücksicht auf den einzelnen Fall, eine thatsächliche Macht zuerkannt wird, die mindestens aus Gründen der Staatsklugheit Beachtung verdiene, und ferner auch darin, dass der reale Werth der öffentlichen Meinung im Durchschnitt sich nicht feststellen lasse.

Im Uebrigen zeigen sich in der allgemein staatsrechtlichen und politischen Literatur älterer und neuerer Zeit mancherlei Abweichungen, insonderheit:

1) bezüglich der Definition der öffentlichen Meinung, namentlich auch bei der Frage, wann eine bestimmte Meinung als öffentliche wirklich anerkannt werden könne?
2) bezüglich der Entstehungsweise der öffentlichen Meinung;
3) bezüglich der berechtigten Subjecte des Meinens, je nachdem dabei gewisse Klassen der Bevöl-

Digitized by Google

kerung oder die Massen als Meinende überhaupt vorausgesetzt werden.

Demgemäss ist die öffentliche Meinung in mehrfacher Richtung Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung: Für den Psychologen, der das Abhängigkeitsverhältniss und die Wechselwirkungen zwischen den geistigen Lebensprocessen des Individuums und der Gesellschaft näher festzustellen sucht. Für den Culturhistoriker, der bei verschiedenen Zeiten und bei verschiedenen Völkern sehr ungleiche Gestaltungen der öffentlichen Meinung wahrnimmt und beobachtet, wie innerhalb derselben bald kosmopolitische, bald nationale Ideen die Oberhand gewinnen. Für das allgemeine Staatsrecht, insofern, als die Dauerhaftigkeit und der gesicherte Bestand der Staatsformen und Verfassungsgesetze von einem gewissen Verhalten derselben zur öffentlichen Meinung abhängig zu sein scheint.[8]) Für die Politik endlich, insofern als es darauf ankommt, die Existenz einer öffentlichen Meinung über bestimmte Angelegenheiten der Staatsthätigkeit zu erkennen, und einen Massstab zu finden, wonach in concreten Fällen der Werth der öffentlichen Meinung zu bemessen ist, damit eine Richtschnur gegeben werde für das zweckmässige Verhalten auf der weiten Linie zwischen den beiden Endpolen, von denen der eine die grundsätzliche Verleugnung, der andere die prüfungslose Billigung der öffentlichen Meinung bezeichnet.

Achtung oder Missachtung in ihren sehr verschiedenartigen Abstufungen scheinen bei denjenigen, die sich öffentlich darüber vernehmen liessen, wesentlich von den subjectiven Momenten der Abneigung und

Digitized by Google

der Furcht, der Zuneigung oder Hoffnung und nicht zum geringsten Theil von dem Mass des eignen Selbstgefühls bestimmt zu sein.

Auch ausserhalb Deutschland ist im Verlaufe des letzten Jahrhunderts die Wichtigkeit des Problems anerkannt worden, das in der richtigen Erkenntniss der öffentlichen Meinung gestellt ist. Vico glaubte, dass es nicht die Weisheit einzelner Männer sei, wodurch, wenn sie von einer unwissenden und theilnahmlosen Menge umgeben sind, der Fortschritt menschlicher Cultur bestimmt werden könne, sondern vielmehr die Einsicht des Volkes und dessen durchschnittliche Auffassungsgabe [9]). Romagnosi scheint sich nicht im Stande geglaubt zu haben, die von ihm als wichtig anerkannte Aufgabe einer Lösung näher zu führen. [10]) Unter den neueren Rechtsphilosophen Italiens urtheilt Gabba, wie folgt: „Eine höchst wichtige Thatsache, worin sich das geistige Leben der gesellschaftlich verbundenen Menschen offenbart, sogar ein grosser Theil dieses Lebens besteht, ist die öffentliche Meinung. Es ist dies eine derjenigen Thatsachen, auf welche am häufigsten hingewiesen und von gelehrten oder ungelehrten Personen bei der Beurtheilung öffentlicher Verhältnisse Bezug genommen wird, desgleichen bei der praktischen Politik der Regierungen oder in dem Verhalten einzelner Individuen. Nichtsdestoweniger gebricht es an einer befriedigenden Lehre über den Ursprung und den Bildungsprocess der öffentlichen Meinung und man kann nicht einmal sagen, dass darüber häufig nachgedacht worden ist. Nur gelegentliche Bemerkungen über den rationellen Werth

Digitized by Google

dieser Meinung finden sich bei vielen älteren und neueren Schriftstellern.“ [11])

Aber nicht nur für die psychologischen Processe im Collectivbewusstsein der Gesellschaft und die Staatswissenschaften würde es von Werth sein, das Wesen der öffentlichen Meinung genauer zu untersuchen, als bisher geschehen ist. Auch die Wissenschaft des positiven Rechts dürfte dabei einigermassen betheiligt sein.

Wie verhält sich die öffentliche Meinung im Vergleich zu dem Volksrechtsbewusstsein? Ist die öffentliche Meinung, die sich gegenständlich auf bestimmte Gesetzgebungsfragen richtet oder in Laiengerichten consequent durch eine allgemein festgehaltene und bethätigte Auslegung des Gesetzes offenbart, verschieden vom Rechtsbewusstsein des Volkes, aber mit ihm in seinem Ursprunge identisch? Dass die öffentliche Meinung in manchen Ländern sehr erheblich in den Gang der Strafrechtspflege eingreift und entweder unmittelbar durch das Schwurgericht in Gestalt bedenklicher Verdicte sich betheiligt oder doch mittelbar auf die Richtenden einwirkt, wird sich schwerlich in Abrede stellen lassen.

In der deutschen Strafgesetzgebung hat der unbestimmt gelassene Begriff der öffentlichen Meinung positive Rechtsqualität erlangt. „Wer wider besseres Wissen in Beziehung auf einen Anderen eine unwahre Thatsache behauptet, welche denselben verächtlich zu machen oder in der öffentlichen Meinung herabzuwürdigen oder dessen Credit zu gefährden geeignet ist, wird wegen verleumderischer Beleidigung mit Gefängniss bis zu zwei Jahren und, wenn die Verleum-

Digitized by Google

dung öffentlich u. s. w. begangen ist, mit Gefängniss nicht unter einem Monat bestraft.“ (§ 187 R.-Str.-B.)

Aehnlich die §§ 186 und 189.

Keiner der Commentatoren des deutschen Strafgesetzbuchs hat es für erforderlich erachtet, das Verhältniss des Strafrichters zur öffentlichen Meinung einer genauern Untersuchung zu unterziehen. Dennoch können dabei mancherlei Zweifel entstehen. Ob in irgend einem einzelnen Falle das Vorhandensein einer öffentlichen Meinung bestritten werden kann und alsdann zum Gegenstande der Beweisführung zu machen sein würde, könnte Sache der näheren Erwägung sein. Ist ein Irrthum in der Beurtheilung der öffentlichen Meinung von Seiten des Angeklagten als ein Irrthum in thatsächlicher Richtung aufzufassen? Es ist denkbar, dass ein Ausländer, der den thatsächlichen Stand einer angeblichen öffentlichen Meinung nicht kannte, sich wegen des Vorwurfs einer Handlung zu verantworten hat, die nach der in seinem Lande geltenden Auffassungsweise als eine ehrenrührige nicht erscheint. Unter den heutigen Verhältnissen bleibt überdies möglich, dass plötzliche Umwandlungen in der öffentlichen Meinung zwischen dem Zeitpunkt der verleumderischen Beleidigung und dem Zeitpunkt der Urtheilsfällung vor sich gehen. Wären solche Veränderungen im Stande der öffentlichen Meinung vom Richter zu berücksichtigen oder nicht? Welches sind für den Richter die Erkenntnissquellen der öffentlichen Meinung? In weitaus den meisten Fällen scheint es, als ob die Richter ihre eigene individuelle Auffassung über die Ehrenrührigkeit eines als Beleidigung verfolgten

Digitized by Google

Vorwurfs ohne Weiteres für gleichbedeutend nehmen mit einem Präjudicat der öffentlichen Meinung.

Auch in der strafprocessualischen Entwicklung mancher Gesetzgebungen kann die öffentliche Meinung einflussreich werden. Dies gilt vorzugsweise hinsichtlich der Wirksamkeit der Strafverfolgungsprincipien. Wo die öffentliche Sicherheit zu einem erheblichen Theile der Privatanklagethätigkeit des Staatsbürgers anvertraut ist, wie in England, ist die Handhabung des Strafgesetzes von dem Stande der öffentlichen Meinung abhängig. Privatankläger pflegen sich darnach zu richten.

Was das Völkerrecht anbelangt, so hat Heffter die Bedeutung der öffentlichen Meinung anerkannt, indem er zu den anzuwendenden Versuchen der Beilegung entstandener internationaler Streitigkeiten auch die „öffentliche Verbreitung von Deductionen und Memoirs mit ausdrücklichem oder selbstverstandenem Anrufe der öffentlichen Meinung rechnet und dieses Mittel für den Fall empfiehlt, wenn eine Verständigung im Wege der gegenseitigen Correspondenz nicht zu bewirken gewesen oder dieselbe bereits abgebrochen ist.“ [11])

Die öffentliche Meinung greift nicht selten über die Gränzen des einzelnen Staates hinaus. Sie findet bereits eine Basis an der gesammten Europäischen Culturwelt aller Zonen und stellt sich in einen Gegensatz gegen Willkür, Gewaltmissbrauch, Vertragsbruch und Barbarei.

Es ist somit irrthümlich zu glauben, dass die öffentliche Meinung nur in den politischen Bewegungen unseres Zeitalters wirksam war. Sie bezeichnet, ob-

Digitized by Google

schon ihre politische Qualität vorwiegt, doch auch eine Thatsache, die in die Rechtspflege hemmend oder fördernd einzugreifen vermag und darum von der Gesetzgebung nothwendig beachtet werden muss. Neben der Aufmerksamkeit, die ihr der Staatsmann immer zuwenden muss und der Jurist nicht völlig versagen darf, steht auch die Erwägung, dass das wirthschaftliche Leben in starkem Masse von dem Stande der öffentlichen Meinung beherrscht wird, insofern als der Staatskredit, der Werth vieler Staatspapiere und der Verlauf ökonomischer Krisen davon abhängig erscheint. Die grossen Börsenplätze des Europäischen und Amerikanischen Continents stehen unter ihrem Einfluss. Diese Herrschaft der öffentlichen Meinung über das moderne Geldwesen und den internationalen Wirkungskreis des Credits würde sogar allein genügen, um darzuthun, in welchem Masse der moderne Staat in wichtigen Verwaltungszweigen, in der Ordnung seiner Finanzen, bei der Bestreitung seines Staatsaufwandes und folglich schliesslich auch in der Erreichbarkeit gewisser Culturziele von einem ausser ihm selbst liegenden Machtfactor beeinflusst wird. Auf internationalem Gebiete beeinflusst die öffentliche Meinung, die sich in einer übereinstimmenden Auffassungsweise grosser Börsenplätze kund giebt, die auswärtige Politik kreditbedürftiger Staaten.

Nach allen Seiten hin das Wesen und die Bethätigung der öffentlichen Meinung darzustellen, wäre eine höchst wichtige aber auch ebenso umfassende Aufgabe. Für die nachfolgenden Ausführungen ist es unmöglich, ein so hohes Ziel zu verfolgen. Es soll aber

Digitized by Google

versucht werden, der Reihe nach den allgemein geschichtlichen Entwicklungsgang, den Begriff, die Werthmessung und den Entstehungsprocess der öffentlichen Meinung zu veranschaulichen, um daran zum Schlusse die Frage zu knüpfen, welches Verhalten dem modernen Staat gegenüber der öffentlichen Meinung gezieme.

Digitized by Google

II.

Die öffentliche Meinung im Alterthum und Mittelalter.

Dem klassischen Alterthum war, wie Bluntschli angedeutet hat, die öffentliche Meinung und ihre Berechtigung nicht unbekannt. In den freistaatlichen Gemeinden mit demokratischer Verfassungsform war freilich ihre örtliche Basis verhältnissmässig beschränkt, ihre politische Bedeutung überall da gering, wo die Volksmeinung sich auf dem Marktplatz durch Abstimmung, oder in der Volksversammlung unmittelbar zu Thaten gestalten oder in Gesetze verwandeln konnte.

Die öffentliche Meinung, ausserhalb ihrer regelmässigen Bethätigung durch die Demokratie vorgestellt, war bei den Griechen die schnell verfliegende Laune des Demos, die sich in aristophanischen Lustspielen nach ihrer heitern Seite offenbarte oder die vom Volke gebilligte Anschauung der Weisen, die sich in der Stimme des tragischen Chors vernehmbar machte. Jedenfalls waren Theater und Rednerbühne die beiden Stätten, wo es für Dichter und Rhetoren leicht war, neue Gedanken und Auffassungen zum Gemeingut einer versammelten Volksgemeinde zu machen, wobei das persönliche Bewusstsein grosser Männer meistentheils soweit zurücktritt, dass sie ihr Genie gleichsam absichtlich verhüllen, indem sie ihre Gedanken, bereits bevor dieselben völlig verstanden waren, geschickt als Meinung

Digitized by Google

des Demos darstellen. Eine eigene Meinung als solche oder unter dem Stempel der persönlichen Ursprünglichkeit vorzutragen, wäre Angesichts eines eifersüchtigen Demos gefährlich gewesen, da dieser den Ostracismus [13]) zur Verfügung hatte.

Ein Philosoph, wie Sokrates, dem es unmöglich war, seine Lehren als Volksmeinung auszugeben oder unbemerkt zur Volksmeinung auswachsen zu lassen, musste daher, um den antiken Verzicht auf persönliche Eigenartigkeit aufrecht zu erhalten, die Eingebung seines *Δαιμόνιον* herbeirufen.

Die Meinung des griechischen Demos war naturgemäss der Meinung des Einzelnen gegenüber so sehr alleinberechtigt, dass diese überhaupt nur in der Fiction einer Götterstimme oder eines Orakels oder im Munde der vom Dichter geschaffenen Gestalten zum Ausdruck gelangen konnte.

Aristoteles hat sich der Macht dieser demokratischen Ueberlieferung nicht entziehen können, als er sich in günstigem Sinne über die Volksmeinung äusserte; im dritten Buch seiner Politik heisst es:

„Denn es ist wohl denkbar, dass die Vielen, von denen jeder Einzelne kein sittlich vollkommener Mann ist, dennoch wenn sie zusammentreten besser als jene wenigen Besten seien, nicht zwar jeder für sich, aber wohl insgesammt genommen — denn da es Viele sind, kann möglicherweise jeder Etwas an Tugend und Einsicht haben, und wenn sie nun zusammentreten, so findet, wie die Menge gleichsam ein einziger vielfüssiger, vielhändiger und mit vielen Sinneswerkzeugen ausgestatteter Mensch wird, dasselbe auch hinsichtlich der Charaktere

Digitized by Google

und der Geisteskraft Statt. Deshalb urtheilt auch die Menge besser über die Leistungen sowohl der Tonkunst als der Dichter; denn der Eine beurtheilt diese, der Andere jene Seite, sonach Alle Alles. Ob es nun denkbar ist, dass jeder Demos sich in dieser Weise zu den wenigen sittlich Vollkommenen verhalte, bleibt dunkel — aber allerdings für diese oder jene Menge steht nichts der Richtigkeit des angegebenen Verhältnisses im Wege. Demnach kann man auf diese Weise sowohl die vorhin erwähnte Frage (ob die Mehrzahl der Souverän sein solle) erledigen als auch die ihr sich anschliessende, wozu die blos Freigebornen und die Masse der Bürger befugt sein solle — Einerseits ist es nicht gefahrlos, ihnen den Eintritt in die höchsten Aemter zu gestatten, und wenn man andrerseits ihnen weder rechtlich noch thatsächlich den Zutritt gestattet, so wird das ein fürchterlicher Zustand. Es bleibt also nur der Ausweg, dass man sie zum Berathen und Urtheilen zulässt.“ [14])

Aristoteles, sonst der Demokratie wenig geneigt, erkennt das Recht der öffentlichen Meinung im Sinne der Staatskontrole und der Ueberwachung der Amtsführung der Masse Derjenigen zu, die ihrerseits zur Amtsführung selber persönlich nicht befähigt sein würden. Insbesondere im Gegensatz zur Tyrannis und zur Oligarchie war diese Meinungsbefugniss der Menge zu betonen. Die stärkste Offenbarung der öffentlichen Meinung auf dem politischen Gebiete des klassischen Alterthums war die allgemeine, stets festgehaltene Verurtheilung der Tyrannis und — daraus folgend

Digitized by Google

„die Rechtfertigung des Tyrannenmordes“ durch die alten Philosophen und Staatsrechtslehrer.

Was von der Griechischen Demokratie zu sagen ist, gilt in der Hauptsache auch von der Römischen Republik während der späteren Jahrhunderte ihrer Entwickelung. Als eigenthümlich erscheint jedoch jedenfalls, dass im Römischen Verfassungsrecht dem Magistratus gegenüber der Volksmeinung eine ganz andere Bedeutung gegeben war, als in den demokratischen Staatsverfassungen der Griechen. Thatsächlich und rechtlich war die Autorität leitender Staatsmänner eine grössere, die Festigkeit der bestehenden Institutionen dauernder, der Widerspruch der murrenden Menge gegen unbeliebte Massregeln des Senats oder der Heerführer seltener erfolgreich. Ohne eine im Volke einflussreiche Literatur, ohne die Bundesgenossenschaft der dramatischen Dichtung, war die Volksmeinung in der republicanischen Blüthe der selbständigen Initiative in den Volksversammlungen durch die für die *jus concionis* geltenden Grundsätze beraubt.

Andrerseits waren bei den Römern der öffentlichen Meinung bestimmte Organe der Bethätigung in der negativen Wirksamkeit des tribunicischen Veto und in dem positiven Eingreifen das *censura morum* gegeben. Die Censur muss, soweit ihre sittenrichterliche Macht in Betracht kommt, als ein Organ der auf die politische und bürgerliche Moral gerichteten Volksmeinung angesehen werden, wodurch die Sitten auf denjenigen Gebietsstrecken gewahrt wurden, die der strengen Rechtsordnung des Staates von Haus aus nicht unterworfen waren und sich hinterher der überlieferten Macht des im

Digitized by Google

judicium domesticum thätigen Hausrechts entzogen hatten. Vornehmlich auf dem Gebiete des ehelichen Lebens und der häuslichen Zucht, deren politische Wichtigkeit den Römern weitaus klarer einleuchtete, als den Griechen, war die *censura morum* eine Darstellung der in den gesunden Volksschichten lebendigen Anhänglichkeit an die von altersher überlieferte Staatssittlichkeit. Von der öffentlichen Meinung galt in alter Zeit dasselbe,[15]) was Ulpian von den Sitten selber sagte: sie waren ein *tacitus consensus longa consuetudine inveteratus.*

Dass die Römer dem subjectiven Urtheil gegenüber den Rechten des magistratus wenig Spielraum gönnten, beweisen die strengen Strafbestimmungen für das *occentare.*

Verschieden von der griechischen Denkweise, ist die Römische Volksmeinung, in ihrer treffenden Bezeichnung als *existimatio,* der Massstab für die staatsbürgerliche Ehre in ihrer Geltung sowohl gegenüber der Gesammtheit, wie in ihrer Aufrechterhaltung gegenüber den rechtswidrigen Verletzungen durch Einzelne. Die öffentliche Meinung, im Zusammenhang mit der wenigstens in der älteren Zeit der Republik gegebenen Thatsache, dass auf dem Forum, in den Centurien, in dem Tribus, in der Wehrverfassung, überall ein Urtheil der Gesammtheit über den Werth des einzelnen Bürgers gewonnen werden konnte, beruhte nicht, wie in den Voraussetzungen unserer modernen Strafgesetzbücher, auf abstrakter Reflexion über die sittliche Qualität menschlicher Handlungen, sondern auf der vollen Würdigung der wirklich erkannten Persönlichkeit des Einzelnen.

Digitized by Google

Ausserdem spielte die Volksmeinung im letzten Jahrhundert der Republik, wie die Ciceronianischen Reden und Schriften deutlich erkennen lassen, eine einflussreiche Rolle gegenüber den ständigen Richtercommissionen, in denen criminalprocessualische Entscheidungen, Freisprechungen und Verurtheilungen ebenso oft unter dem Einfluss der Gunst und Ungunst einer umstehenden Menge, wie in strenger Anwendung des bestehenden Gesetzes ausgesprochen wurden.

Eine völlig verschiedene Gestaltung musste die öffentliche Meinung nach dem Untergang der Römischen Republik annehmen. Der Gegensatz zwischen kaiserlicher Gewalt und kaiserlichem Beamtenthun auf der einen Seite, und der alten Ueberlieferung der Senatsrechte, neben einer schattenhaft erscheinenden, völlig verpöbelten Volksmenge, gaben der Meinungsbildung auf dem Boden der Staatsangelegenheiten ganz andere Richtungen und Antriebe. Die Voraussetzung jeder öffentlichen Meinung war mit der Möglichkeit ihrer Bethätigung und Aeusserung geschwunden, seitdem auch der Senat die letzten Reste seines Ansehens verloren hatte. Schon die Aeusserung einer politischen Meinung vor der Oeffentlichkeit, konnte in Beziehung auf Staatsangelegenheiten und die kaiserliche Person leicht verbrecherisch erscheinen. Durch ihr Verhalten gegen die unabhängigen Männer im Senate, durch den Gang der Majestätsstrafgesetzgebung und durch die Strafandrohungen gegen *libellus famosus* beweisen die schlechten Kaiser, dass sie in ihrer innersten Natur ebenso feige als gewaltthätig waren, und jeden Versuch einer öffentlichen Meinungsbildung als schwere

Digitized by Google

Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und ihrer persönlichen Herrschaft fürchteten. Noch am Schlusse der Römischen Rechtsentwicklung gehen die Römischen Juristen von der Thatsache einer *existimatio* bei der Beurtheilung der Beleidigungen aus, obwohl im ursprünglichen Sinne von der *existimatio* der Römischen Volksgemeinde in Beziehung auf einen in entlegener Provinz geborenen oder ansässigen Staatsbürger gar keine Rede mehr sein konnte.

Was das christliche Mittelalter anbelangt, so ergibt sich für die Betrachtung der der Volksmeinung zukommenden Bedeutung ohne Schwierigkeit ein sicheres Resultat, sobald man die Factoren der Meinungsbildung, die Mittel des geistigen Verkehrs, die territoriale Gliederung der Staatenwelt, die Schichtung der Gesellschaft in Ständen, die Abscheidung des Laienthums vom Clerus und die Beziehungen von Staat und Kirche erwägt. Die Kirche beherrscht die Meinungen der Menge lange Zeit ausschliesslich, und zwar nicht blos auf dem religiösen Gebiete. Selbstverständlich ist das festgestellte Dogma der Kirche der Berechtigung des subjectiven Meinens völlig entrückt. Für weltliche Angelegenheiten oder gegenüber dem Einzelnen, kann eine collective Meinung sich nur innerhalb standesgenossenschaftlicher Beziehungen geltend machen. Die Meinungen der einzelnen Stände bekämpfen sich wechselseitig entweder mit dem Schwerte, oder mit den Mitteln der Satire. Nur ausnahmsweise kann während des Mittelalters von allgemeinen Offenbarungen der Volksmeinung im grossen Stil die Rede sein. Es wäre erlaubt zu sagen, dass die Kreuzzüge in ihrem Ursprunge von

Digitized by Google

einer aus religiöser Triebfeder hervorgegangenen, zur Begeisterung emporgestiegenen Volksmeinung getragen wurden; und ebenso verhielt es sich in geradezu entgegengesetzter Richtung gegen den Schluss des Mittelalters, als nach der Meinung aller geistig selbständigen Laien der Verfall der Kirchenordnung, die Entsittlichung des Clerus und die Reformbedürftigkeit der Kirche feststand.

Digitized by Google

III.

Die öffentliche Meinung der neueren Zeit.

Drei bedeutsame Ereignisse verschaffen seit dem Ende des Mittelalters der öffentlichen Meinung ein völlig verändertes Ansehen: Das Emporkommen des Humanismus im Zeitalter der Renaissance, dessen Staatsanschauungen aus der Quelle der classischen Studien sich verjüngten und eine neue von der Klosterschule unabhängig werdende Welt erfüllten, eine Befreiung der gelehrten Kreise von scholastischer Befangenheit herbeiführten und endlich auch zur Erlösung der Gewissen von den Zwangsmitteln der Kirchengewalt hindrängten. Der Humanismus wurde und blieb das geistige Band, das die gebildeten Klassen der modernen Welt zusammenhielt. Dazu trat zweitens die Erfindung der Buchdruckerpresse, die Anfangs nur der gelehrten Welt zu Gute kam, im Reformationszeitalter aber zuerst die Stütze politischer und religiöser Volksbewegungen wurde. Endlich drittens die Ausbildung grosser Staatsterritorien unter absoluter Fürstenmacht.

Auf diesen Grundlagen ruhend, unterscheidet sich die Volksmeinung der Neuzeit sowohl von der Denkweise der antiken Demokratie, als auch von dem geistigen Gemeinschaftsleben der mittelalterlichen Corporationen. In diesen beiden Gestaltungen der Vorzeit vermochte der unmittelbare, persönliche Meinungsaustausch unter den Individuen gesellschaftliche Gesammtvorstellungen

Digitized by Google

zu vermitteln. Dagegen liegt es auf der Hand, dass auf weit gedehnten Staatsgebieten, deren Bevölkerungsklassen durch wirthschaftliche Berufsstellung in Stadt und Land geschieden sind, allgemeiner persönlicher Meinungsaustausch durch örtliche Hindernisse zerstört wird. Ohne Vermittlung der Kirche hätte auch im Mittelalter das geistige Gesammtleben der christlichen Völker auseinanderfallen müssen. Ohne Vermittlung der Druckerpresse hätte, unabhängig von der Kirche, keine Volksmeinung auf grossen Staatsgebieten erwachsen können. Damit steht nicht im Widerspruch, dass trotz der Macht des Humanismus, vornehmlich in der zweiten Hälfte des XVI. und im XVII. Jahrhundert, auch in protestantischen Ländern die Staatslehre vielfach das Wesen jener starrgläubigen Theologie abspiegelt, die sich auf dem Continent sowohl, wie in England zur Dienerin der fürstlichen Willkür erniedrigt hatte.

Waren die Mittel für die Verbreitung gewisser Meinungen in weiteren Kreisen, für die Wirksamkeit geistiger Ueberlegenheit im Volke, für die räumliche Ausdehnung persönlichen Einflusses mit der Erfindung der Buchdruckerkunst gewachsen, so stand dennoch im Widerspruch damit der Entwicklungsgang des gesammten politischen Lebens, der Rechtspflege und der Verwaltung, der der Bethätigung der Volksmeinungen gegenständlich erheblichen Eintrag thun musste. Rechtspflege und Verwaltung gingen in die Hände des gelehrten Beamtenthums über. Die Heimlichkeit unverstandener Rechtsproceduren, die Fremdartigkeit des Römischen Rechts selber, das den Sieg davon trug

Digitized by Google

über die einheimischen Rechtsgewohnheiten, lähmten die Bethätigung des Gemeinsinns.

So konnte es geschehen, dass mit dem Untergang volksthümlicher Rechtspflege und der Verdrängung der Gemeindefreiheit die öffentliche Aeusserung von Meinungen über Staatsangelegenheiten als Ausschreitungen des Individuums angesehen werden konnten. Thomas Morus hat in seiner Utopia dieser Auffassung Worte geliehen. Das Recht der öffentlichen Meinungsäusserung fand seit dem Ende des XVI. Jahrhunderts seine mächtigste Gegnerschaft an der Censur. Schrankenlos herrschend, verlangte die Auctorität des absoluten Fürstenthums entweder Lobpreisung und Billigung seiner Staatshandlungen oder Schweigen.

Unter diesen Umständen ward die Zulässigkeit der öffentlichen Meinungsäusserung in Beziehung auf Staatsangelegenheiten oder kirchliche Fragen eine staatsrechtliche Frage. Wo die Censur es an der schuldigen Aufmerksamkeit hatte fehlen lassen, trafen die Strafgesetze des absoluten Staates den „frechen und unehrerbietigen Tadel" der Regierungshandlungen.

Gegen ihren Willen hat jedoch die Censur mehr als alles andere dazu beigetragen, dass eine öffentliche Meinung in Europa nach dem Gelingen der zweiten Englischen Revolution sich ausbildete und schnell erstarkte.

Gegen das Ende des XVIII. Jahrhunderts bestand in den continentalen Culturländern, mit fast unbegreiflicher Stärke ausgerüstet, in vielen Stücken Gleichartigkeit der öffentlichen Meinung. Ihr Gegensatz war zunächst nicht die schrankenlose Fürstenmacht als solche; denn weit verbreitet war der Glaube an die

Digitized by Google

Wohlthätigkeit des aufgeklärten und wohlwollenden Despotismus, sondern viel mehr die geistlose Routine und der pedantische Formalismus der Amtsherrschaft, die sich in das Dunkel der tiefsten Heimlichkeit gehüllt hatte, die Unnatur und Barbarei einer in Stillstand gerathenen Gesetzgebung und die Entartung der Rechtspflege. Censur und Heimlichkeit der Staatspraxis erhoben das XVIII. Jahrhundert zum Zeitalter der öffentlichen Meinung. Die von Kirche und Staat geübte Verfolgung freisinniger Schriftsteller, die Druckverbote der Censur, die seit dem Beginn des XVII. Jahrhunderts die Niederlande zum Asyl der freien Meinungsäusserung erhoben, wirkten als Anreize und Förderungsmittel der Kritik. So kräftigte sich der Geist des Widerspruchs gegen veraltete Einrichtungen. Leidenschaftlicher, als das Dogma der Kirche, wurden die Privilegien des Adels und der Geistlichkeit von den Verfechtern der öffentlichen Stimmung angegriffen, die sich im Verlauf eines halben Jahrhunderts unter der Fahne der Humanität, der Aufklärung und des allgemeinen Wohles in allen Ländern Europa's geeinigt hatten. [16]) Sogar in geheimnissvollen Formen der Freimaurerei suchte die öffentliche Meinung sich zu verhüllen und trotz ihrer kosmopolitischen Tendenzen ein aristokratisches Gepräge der Vornehmheit zu wahren, indem sie auf schnelle Verbreitung in der grossen Menge verzichtete. Im Hinblick auf jenes Zeitalter war es unzweifelhaft richtig, wenn man das gesellschaftliche Centrum der öffentlichen Meinung in den Mittelklassen fand: in dem niederen Landadel, in der Welt der Gelehrten, unter den Handeltreibenden, sogar

Digitized by Google

im Officierstande und in einem nicht unbedeutenden Theile der Geistlichkeit. Ueberall herrschend war vor dem Ausbruch der französischen Revolution die Meinung, dass eine neue Ordnung der Dinge kommen müsse. Der Grundton, in dem die öffentliche Meinung redete, war von der französischen Literatur angegeben worden. Schöpfer und Verkünder dieser öffentlichen Weltmeinung waren die englischen Deisten, Montesquieu, Diderot, die Encyklopädisten in Frankreich, Rousseau, Mirabeau, vor allen anderen aber, in seiner Wirkung weit hervorragend, Voltaire, der die gemeingiltigen Vorstellungen der Aufklärungsperiode am klarsten zum Ausdruck brachte und überall in Umlauf setzte.

Um die ungewöhnliche und beispiellose Macht der öffentlichen Meinung, die sich während der zweiten Hälfte des XVIII. Jahrhunderts Anerkennung selbst auf Seite ihrer Feinde verschaffte, deutlicher zu veranschaulichen, genügt es, an die Erfolge zu erinnern, die sie als Gegnerin der damals bestehenden Strafgesetzgebung errungen hat. Aufgeklärte Monarchen, wie Friedrich der Grosse, Katharina von Russland, Joseph II. und Leopold von Toscana hörten ihre Rathschläge. Von ihr beeinflusst, milderte der Richter die Grausamkeiten des alten Strafrechts. Die verstümmelnden Strafen verschwanden, die Folter ward eingeschränkt und allmählig beseitigt. Als Voltaire seine Stimme aus Veranlassung des gegen Jean Calas verübten Justizmordes erhob, fand er den Beifall einer Zuhörerschaft in Europa, wie er heute aus gleicher Veranlassung einem Manne niemals zu Theil werden würde. Unermesslich war die Verbreitung einzelner

Digitized by Google

Schriften, die der Stimmung eines grossen Europäischen Publicums gegen die überlieferten Missbräuche Ausdruck gaben. Beccaria und Howard fanden nicht nur bei ihren Landsleuten, sondern in der ganzen gebildeten Welt Gehör. Die angesehensten und bedeutendsten unter den Gelehrten beschäftigten sich mit solchen Problemen, die das allgemeine Interesse erregt hatten. Um diess zu erkennen, genügt es, die Verhandlungen der gelehrten Körperschaften und Academien, die vor einem Jahrhundert gedruckt worden sind, mit den Arbeiten der Gegenwart zu vergleichen. Es zeigt sich dann, dass die Wissenschaft seit jener Zeit ebenso sehr durch Arbeitstheilung vertieft und erweitert, durch Strenge der Methodik und der kritischen Principien vervollkommnet ward, wie andrerseits an Berührungspunkten mit den allgemeinen Bildungsinteressen und an Einfluss auf die öffentliche Meinung verloren hat.

Das Bemerkenswertheste in dem Entwickelungsstande, den die öffentliche Meinung vor der französischen Revolution erreicht hatte, war der damalige Mangel einer einflussreichen Tagespresse. Das Zeitungswesen lag durchaus und überall noch in seiner Kindheit. Die öffentliche Meinung folgte der Führerschaft grosser Namen, die, wie Malesherbes sagte, in der Mitte des Publikums verkehrten, wie die Redner Roms und Athens, in der Mitte der Volksversammlung: Necker erklärte die öffentliche Meinung für eine *„puissance invisible, qui sans trésors, sans gardes et sans armée, donnait des lois à la ville, et jusque dans le palais des rois.“*

Eine völlig verschiedene Gestalt zeigt die Ent-

Digitized by Google

wickelung der öffentlichen Meinung, nachdem die Principien der Revolution nicht nur in Frankreich, sondern, seit der Mitte unsers Jahrhunderts, auch in der grossen Mehrzahl der continentalen Länder, zum Siege gelangt waren. Die wichtigste Thatsache war, dass jener stark gespannte Gegensatz zwischen heimlicher Staatspraxis und öffentlicher Kritik aus dem Leben verschwand. Das Recht der öffentlichen Meinungsäusserung in Staatsangelegenheiten ward anerkannt, während seine Leugnung und Vorenthaltung früher als Reizmittel der allgemeinen Wissbegierde gewirkt hatte. Die öffentliche Meinung verlor an Intensität im öffentlich gewordenen Staatsleben. Die Tagespresse nahm in der Folgezeit einen Aufschwung, der vielleicht noch einer weitern Steigung fähig ist. Nicht nur die Meinungsäusserung auf dem Boden der Politik, sondern auch die Arbeiten der Wissenschaft wurden von den Formen der Periodizität abhängig. Die moderne Unterhaltungslektüre gewann eine solche Ausdehnung, dass ihr ein Antheil derjenigen geistigen Interessen zufällt, die sich früher auf anderen Gebieten bethätigten.

Eine Folge davon ist, dass die öffentliche Aufmerksamkeit der neuesten Zeit von Tag zu Tag übereizt und mit den mannigfachsten, eines inneren Zusammenhanges entbehrenden Gegenständen beschäftigt wird. Die Eindrücke des Tages wechseln beständig. Ereignisse, die vor hundert Jahren die Zeitgenossen Monate lang beschäftigten, sind heute durch die schnelle Aufeinanderfolge der Mittheilungen aus allen Weltgegenden nach einigen Tagen der Erinnerung entrückt.

Digitized by Google

Die Veränderungen, welche das Zeitungswesen der neuesten Zeit in der geistigen Leistungsfähigkeit des lesenden Publikums hervorgebracht hat, näher zu untersuchen, wäre eine keineswegs undankbare Aufgabe. Es scheint, als ob die Feinheit und Lebendigkeit des Empfindungsvermögens, die Schärfe der Beobachtungsgabe und die Selbständigkeit des Urtheils des Einzelnen durch tägliche Berichterstattung über alle in verschiedenen Weltgegenden vorkommenden Ereignisse, Unglücksfälle und Verbrechen abgeschwächt, als ob das menschliche Mitgefühl in der Gesellschaft vermindert, die Gleichgültigkeit gegen das Gemeinwohl gesteigert würde. Dazu kommt unterstützend das Uebergewicht der wirthschaftlichen Interessen, die blitzartige Geschwindigkeit, mit der nach Ursprung, Grund und Wirkung unklare Nachrichten zusammenhanglos durch den Telegraphen in alle Welt zerstreut werden,[17]) die durch ungeheure Verkehrsentwicklung zu Land und See erhöhte Beweglichkeit der Menschen, die Lockerung örtlicher Ansässigkeitsverhältnisse und endlich die Ausdehnung des politischen Stimmrechts auf die Massen. Sprach man vor hundert Jahren häufig von „öffentlichem Gefühl", so redet man heute nur noch von „öffentlicher Meinung".

Die öffentliche Meinung des XIX. Jahrhunderts, zumal in dessen zweiter Hälfte, ist wesentlich verschieden von der öffentlichen Meinung des XVIII. Jahrhunderts; nicht blos nach ihrem Inhalt und in ihren gegenständlichen Beziehungen, was natürlich und nothwendig sein würde, sondern vor allen Dingen in dem Grunde ihrer Entstehung, in den Bedingungen ihres Wachsthums, in der Stärke ihrer Wirkungen und in

Digitized by Google

der Form ihrer Bethätigung, in ihrer gegenständlichen Ausdehnung und ihren gesellschaftlichen Grundlagen. Uns fehlt jener idealistische Zug, der unseren Voreltern eigenthümlich war. Obwohl die öffentliche Meinung auch heute sich in den auswärtigen Staatenbeziehungen fühlbar macht, so ist ihr doch fast überall ein näheres Ziel auf der Grundlage des national-staatlichen Lebens gegeben. Grosse politische Parteien bewirken durch ihre Kämpfe, dass schroffe Gegensätze der Bestrebungen stärker fühlbar werden, als die Macht gemeinsamer, im Volksgeiste wurzelnder Vorstellungen. Durch die siegreiche Gewalt der revolutionären Ideen sind auf dem Continent nicht nur die Privilegien der Stände vernichtet, sondern auch die Autorität staatlich und gesellschaftlich leitender Kräfte dem Verlangen nach allgemeiner Gleichheit aufgeopfert worden.

Die Vergleichung verschiedener Länder lehrt, dass die öffentliche Meinung neben gewissen allgemeinen Merkmalen ihres Wesens, auch von der Nationalität der Völker, dem Gange der Staatsgeschichte und der Art der Verfassungsbildungen charakteristische Eigenschaften empfängt.

Formal betrachtet und nach ihrem Inhalte gewürdigt, ist die öffentliche Meinung in England etwas anderes, als in den Vereinigten Staaten von Nordamerika; in Frankreich, Spanien und Italien verschieden von derjenigen Deutschlands. In ganz Europa verwirft die öffentliche Meinung beispielsweise Stiergefechte, obwohl sie in Spanien allgemein gebilligt werden, aus dem Gesichtspunkte der unsittlichen Thierquälerei und der Geschmacksrohheit.

Was die Verfassungsformen verschiedener Staaten

Digitized by Google

anbelangt, so zeigt die Geschichte, dass die öffentliche Meinung in der reinen Demokratie und in der fürstlichen Despotie am wenigsten zu bedeuten hat. In jener fehlt ihr zwar nicht das Recht, ihre Forderungen zu stellen, aber auf dem politischen Gebiete erhält sie thatsächlich keine formal selbständige Existenz, weil ihr in jedem Augenblick die Erfüllung ihrer Postulate gesichert ist, wo die Gesetzgebungsmaschine durch die Zahl der Urstimmen beherrscht wird oder die Abberufung der auf Zeit gewählten Beamten bewerkstelligt werden kann. In der absoluten Monarchie, wo das Recht der individuellen Meinungsäusserung durch die Rücksichten auf das Staatswohl willkürlich gehemmt werden kann, hat auch die öffentliche Meinung kein formales Recht der Kritik in Bezug auf Regierungshandlungen; immerhin aber wird, trotz dieses Mangels an Berechtigung, die öffentliche Meinung sich in Staaten wie Russland und der Türkei als ein Machtfactor gegenüber der Regierung thatsächlich fühlbar machen, und unter Umständen ihr Gewicht in die Wagschale werfen, wenn es gilt, einen verhängnissvollen Entschluss bei Krieg und Frieden zu fassen. Nur besonders kräftigen Staatswesen, wie Preussen, wird es, unter Voraussetzung einer volksthümlichen Wehrverfassung, möglich sein, der öffentlichen Meinung entgegenhandelnd, einen Krieg, wie 1866, in der zuversichtlichen Erwartung zu beginnen, die öffentliche Meinung hinterher durch siegreiche Schlachten oder grosse Erfolge zum Schweigen zu bringen oder in ihr Gegentheil umzuwandeln.

Den ordnungsmässig hergerichteten Kampfplatz

Digitized by Google

der politisch thätigen Volksmeinung bietet in der Gegenwart das repräsentative System und die parlamentarische Regierungsweise. Denn hier besteht der entscheidende Gegensatz einer relativ selbständigen, auf dem Gebiete der Staatshandlungen unabhängigen, aber rechtlich verantwortlichen Handhabung der Regierung, und einer ebenfalls relativ berechtigten, der Form nach unabhängigen und durchaus unverantwortlichen Bethätigung der öffentlichen Meinung. Zwischen dem festen und unverrückbaren Punkte der monarchischen Gewalt und den stets wandelbaren Luftströmungen der öffentlichen Meinung steht als vermittelndes Glied das Parlament, dessen entscheidende Majorität durch Wahlen gebildet ist, die von dem Stande der öffentlichen Meinung beherrscht werden. So waltet eine gesicherte Ordnung, ein vorgeschriebener Process für die politische Wirksamkeit der öffentlichen Meinung. Diese ist es, welche ihre Boten in das Haus der Gemeinen entsendet und, wo sie die Mehrheit zu erlangen vermag, die Baustoffe für Ministerien den gekrönten Baumeistern darreicht, die Verwaltung der Ministerien trägt, die Gesetzgebung in Bewegung setzt oder hemmt und im Verlaufe der Zeiten, wenn ihre Mahnungen von den Erwählten des Volkes missverstanden werden, als Berufungsinstanz nach einer Auflösung der Kammern ihr eigenes Urtheil hinterher aufhebt, indem sie eine frühere Minorität in eine Majorität verwandelt.

Schon Du Lolme hat vor hundert Jahren den Gesichtspunkt aufgestellt, den Bluntschli verallgemeinert hat, und wonach die öffentliche Meinung in England als eine Erscheinung der Volksmacht im Unter-

Digitized by Google

schiede von der Regierungsgewalt aufzufassen wäre. [18]) Noch heute muss man sagen, dass England der klassische Boden der öffentlichen Meinung ist, auf dem sie zuerst ihre Daseinsberechtigung im Zusammenhange mit einer freien Presse erlangte. Wenn es auch kaum eine Zeitperiode des staatlichen Lebens gab, in dem sich die öffentliche Meinung der Regierten nicht irgendwie innerhalb bescheidener Gränzen bethätigt hätte, so ist doch nicht zu vergessen, dass es ein Recht, Regierungshandlungen öffentlich zu kritisiren, in absolut regierten Monarchien deswegen nicht gab, weil jede Bethätigung der Amtsgewalt in allgemeinen Angelegenheiten, wofern nicht etwa eine Verletzung von Privatrechten in bestimmt zugelassenen Formen von Einzelnen gerügt wurde, als ein Ausfluss der monarchischen Gewalt, folglich jede öffentliche Rüge als eine Verletzung der Majestät aufgefasst werden konnte.

Was uns heute als ganz selbstverständlich erscheint, galt vor hundert Jahren allgemein, mit Ausnahme Englands, noch als rechtswidrig und staatsgefährlich. Selbst in England hatte Thomas Morus es für ein todeswürdiges Verbrechen der Unterthanen bezeichnet, Regierungshandlungen öffentlich zu kritisiren.

Die alte Regierungspraxis absoluter Monarchien beliess gleichsam aus gnädigem Wohlwollen dem Unterthanen das Recht, in seinen eigenen Angelegenheiten Beschwerdeschriften an das fürstliche Kabinet zu richten oder im heimlichen Processverfahren einen Beamten vor den Richterstuhl zu rufen; eine öffentliche Anklage oder Rüge gegen die Staatsregierung aus dem Grunde ihrer politischen Richtung oder in der Absicht, allgemeine

Digitized by Google

Interessen wahrzunehmen, konnte mit dem Princip der alten Staatsautorität nicht in Einklang gebracht werden. Nach dieser Seite ist es daher richtig, in dem heute nicht mehr bezweifelten Recht der öffentlichen Meinung ein Stück des modernen Staatslebens zu erblicken. Und es ist wohl zu beachten, dass geschichtlich das Recht der Pressfreiheit in England aus dem älteren Rechte der öffentlichen Meinung hervorgegangen ist, daher auch die Pressfreiheit dort aus dem Gesichtspunkte der allgemeinen Volks- und Staatsinteressen, nicht aber, wie seit der französischen Revolution auf dem Continente üblich ward, als ein Recht der staatsbürgerlichen Freiheit einzelner Individuen aufgefasst wurde.

Dies zu beachten, ist von grundsätzlicher Bedeutung. Die Thatsache, dass in England, im Anschluss an ein anderweitig in den continentalen Ländern fehlendes Organ, im Anschluss nämlich an das Parlament, die öffentliche Meinung auf praktisch politischem Gebiete sich bereits entwickelt hatte und in der öffentlichen Debatte der Parteien eingeschult worden war, ehe die Presse ihre technischen Einrichtungen vervollkommnet hatte und in die Volksmassen eingedrungen war, erklärt zu einem nicht geringen Theil die Verschiedenheiten in dem Stande der politischen Sitten, wie er sich bei einer Vergleichung Englands mit den continentalen Ländern herausstellt. Die Englische Presse war nach ihrer historischen Bestimmung und nach der in den Volksanschauungen festgehaltenen Ueberlieferung ein Organ für den Volksmund. Sie wurde umgekehrt nach den individua-

Digitized by Google

listischen und atomistischen Auffassungen der gangbaren naturrechtlichen Doctrinen auf dem Continent ein Mittel für den Einzelnen, die öffentliche Meinung zu erzeugen, zu machen, zu erläutern, zu bekämpfen, zu schmähen, zu verdunkeln, zu verwirren, als ob der Einzelne nicht nur ein Recht gehabt hätte, der Staatsregierung, wo diese einen collectiven Willen handelnd ausdrückt, die eigene individuelle Meinung entgegenzusetzen, sondern auch berechtigt gewesen wäre, von der Gesammtheit des Publicums Gehör zu verlangen. Des geschichtlichen Bewusstseins entbehrend, war die Tendenz der continentalen Presse daher von vornherein darauf bedacht, die Freiheitsrechte der Individuen in schrankenloser Richtung auszudehnen, nicht aber umgekehrt, wie in England die Rechte und die Macht der Gesammtheit des Volkes gegen die Ausschreitungen einzelner Staatsmänner zu vertheidigen oder die Freiheitsrechte der Staatsbürger als Abzweigungen des geschichtlich überlieferten allgemeinen Rechtsbestandes darzuthun.

Dieser Gegensatz ist so bedeutend, dass er die Geschichte der Pressprocesse beherrscht hat und die durchaus verschiedene Stellung erklärt, welche die Gerichte in England einerseits und auf dem Continent andrerseits gegenüber dem Rechte der freien Meinungsäusserung seit hundert Jahren eingenommen haben.

Aus dem historischen Entwickelungsprocess der öffentlichen Meinung in England ergab sich, dass in Pressprocessen wegen *libel* nach der Praxis des vorigen Jahrhunderts der Ankläger die Falschheit und Bosheit der behaupteten, als beleidigend qualificirten Thatsachen zu behaup-

Digitized by Google

ten hatte, der Angeklagte dagegen nicht berechtigt war, den Beweis der Wahrheit anzutreten, die Jury aber dennoch, wo nicht die Privatehre Einzelner verletzt war, die Befugniss sich wahrte, freizusprechen, wenn die in der Anklage incriminirten Aeusserungen als unzweifelhaft wahr auf Grund der Notorietät angenommen wurden. Gerade dieses eigenthümliche Strafprocessrecht erscheint als das historische Compromiss zwischen den Zeiten der Tudors, da öffentliche Kritik der Staatshandlungen von Seiten Einzelner ausserhalb des Parlaments als verbrecherisch galt, und den völlig veränderten Zuständen zur Zeit, da Junius seine Briefe schrieb.

Delolme konnte daher, obwohl er selbst einem freien Staatswesen, dem Canton Genf, entsprossen war, mit offener Bewunderung von diesem Rechtszustande sprechen, ohne dass ihm der geschichtliche Entwicklungsprocess klar geworden wäre:

„Freisprechung durch das Schwurgericht würde im höchsten Grade wahrscheinlich sein, wenn in der angeklagten Schrift das Verhalten der Staatsregierung angegriffen wurde, weil die Jury, abgesehen von der Ueberzeugung bezüglich der Wahrheit der behaupteten Thatsache, auch durch ihre Annahme eines in England allgemein zugelassenen Grundsatzes mitbestimmt sein würde, eines Grundsatzes, der in einem neuern Processe (wegen Junius' Briefe nämlich) von der Vertheidigung stark betont wurde: dass, wenngleich üble Nachreden über Privatpersonen tadelnswerth erscheinen, doch die öffentlichen Akte der Regierung der öffentlichen Prüfung unterbreitet werden sollten und es als ein dem Staat erwiesener Dienst erscheine, wenn sie frei discutirt werden."

Digitized by Google

IV.

Begriffliche Gegensätze der öffentlichen Meinung.

Die Geschichte der modernen Culturstaaten lehrt, dass die öffentliche Meinung eine nach verschiedenen Richtungen hin wandelbare Erscheinung des Volksgeistes ist. Sie ist nicht die beschliessende und befehlende Macht des Herrschenden, noch auch ein stets zur Handlung fortschreitender Wille, sondern eine berathende Urtheilsinstanz über geschehene Thatsachen oder Absichten, die ihrer Verwirklichung harren.

Ihre Bedeutung und Autorität tritt überall hervor, wo das Subjekt der staatlichen Herrschaft ausserhalb seiner eigenen Rechtspersönlichkeit in öffentlichen Angelegenheiten Rath sucht oder Zustimmung Anderer zu begehren genöthigt ist.[19]) Weil sie eine berathende und urtheilende Autorität im Volksleben ist, erweist sie sich auch praktisch wirksam, indem sie die Beweggründe des Handelns in einzelnen Menschen, in Staatsmännern und regierenden Subjekten entweder verstärkt oder hemmt, antreibt oder aufhebt. Je nach dem Erfolge, den die Bethätigung des Staatswillens hat, wenn dieser in vollendeten Thatsachen vorliegt, missbilligt oder belobt sie ihn. Wenn der Wille des Herrschers an der Schwelle der That noch des Augenblicks seiner Verwirklichung harrt, ermuthigt oder warnt sie. Selbst wo die öffentliche Meinung über bereits Geschehenes

Digitized by Google

urtheilt, erweiset sie sich noch als eine praktische Autorität, denn in der entschiedenen Billigung des Geschehenen liegt gleichzeitig ein Antrieb handelnder Subjecte, unter gleichen thatsächlichen Voraussetzungen die gleiche Handlung zu wiederholen, wie andrerseits in der entschiedenen Verurtheilung bestimmter politischer Massnahmen eine Abmahnung bei der Wiederholung oder doch eine Aufforderung zu nochmaliger reiflicher Prüfung für die verantwortlichen oder unverantwortlichen Organe der Souverainetät enthalten ist.

Auch ohne dass die öffentliche Meinung gesprochen hat, kann sie im einzelnen Falle von Denjenigen im Voraus consultirt werden, die, eine wichtige Staatshandlung geheimnissvoll vorbereitend, in der Stille sich fragen, welches nach den vorhandenen Präcedenzfällen oder Analogien das präsumtive Urtheil der öffentlichen Meinung sein werde.

Wegen dieser praktischen Richtung, die sie verfolgt, muss sie nothwendiger Weise in einem nahen zeitlichen Verhältnisse zu den Vorgängen des staatlichen Lebens stehen. Nur das unmittelbar Vergangene oder das alsbald Bevorstehende beschäftigt sie. Eine dem entlegeneren Gebiete der Geschichte anheimgefallene Thatsache wird von ihr nur dann lebendig ergriffen, wenn sie als fortwirkend noch empfunden ist oder in eine leicht begreifliche Beziehung zur Gegenwart eintritt. Vermöge des Beweggrundes der vom Volksgemüth erfassten Dankbarkeit oder des gerechten Nationalstolzes kann die öffentliche Meinung die staatliche Feier des nach Jahrhunderten wiederkehrenden Geburtstages grosser Männer oder die Errichtung eines

Digitized by Google

Denkmals gutheissen oder verlangen. Noch weniger als mit der entlegenen Vergangenheit beschäftigt sich das Urtheil der Menge mit einer entfernten Zukunft, obschon auch hier Beziehungen zur Gegenwart möglich werden, wenn sich, auf der Grundlage eines alten Volksglaubens fortwirkend, Unheil verkündende Weissagungen an die Vornahme gewisser Staatshandlungen anknüpfen lassen und das Volksgemüth mit Besorgnissen erfüllen. Die Geschichtsschreibung des Livius überliefert derartige Beispiele.

Für den Begriff der öffentlichen Meinung ist es unerlässlich, dass diese irgendwie, wenn schon nicht nothwendig, in Worten und Schriften sich kennzeichne. Damit die Volksmeinung ihre Autorität behaupte, genügt aber, dass sie überhaupt irgendwann gesprochen hat, wofern nur seit ihrem Hervortreten die Thatsachen sich nicht geändert haben. In einem lebensvollen Organismus wirkt die Meinung des Volkes sogar möglicherweise durch ihr unmittelbar empfundenes Dasein ähnlich, wie die stillschweigend geschehene Uebung eines ungeschriebenen, durch Gewohnheit vermittelten Rechtssatzes. Dem Gewohnheitsrecht zur Seite schreiten durch die Jahrhunderte überlieferte Gewohnheitsmeinungen. Und wie neben der modernen Gesetzgebung bei deren schnellem Wechsel keine Zeit, bei der räumlichen Ausdehnung ihres Herrschaftsgebietes keine Stätte zum organischen Wachsthum von Rechtsgewohnheiten übrig bleibt, so verhält es sich ähnlich mit den politischen Gewohnheitsmeinungen, seitdem ihre geschichtlichen Grundlagen durch die französische Revolution zertrümmert worden sind. Was der Menge

Digitized by Google

als gewohnheitsmässiges Vorurtheil verblieb, beschränkt sich grossentheils auf das Gebiet des Aberglaubens oder auf den Schatten, den das soziale Misstrauen auf Grundlage der mittelalterlichen Ständebildung in den minder begünstigten Volksschichten sowie gegentheilig in den ehemals priviligirten Klassen hinterliess. In der Natur des antiken Gemeindestaates war die *existimatio* oder die *vox populi* auch ohne irgend einen auf die Form der Aeusserung bezüglichen adjectivischen Zusatz wegen der geschlossenen Einheit des Volksgeistes als öffentliche Macht gegeben. Sie bedurfte für ihr Dasein weder des Urkundenbeweises noch gewissenhafter Aufzeichnung noch viel weniger jener Präsumtionen oder Indizien, die in unseren Zeiten vielfach aufzusuchen sind, wenn über die zweifelhafte Thatsache ihres Daseins ein Beweisverfahren eingeleitet werden muss.

Erst in neuerer Zeit, wo Vorhandensein oder Einbildung eines mässigen Vorraths eigener oder eigensinniger Meinungen für jedes höher gebildete Individuum den Massstab der socialen Geltung ebenso sehr bedingt, wie ein gewisser, die Selbständigkeit verbürgender Besitz von wirthschaftlichen Mitteln, gewinnt die Gegenüberstellung der Privatmeinungen und der öffentlichen Meinung eine so weit reichende Bedeutung, dass in jedem einzelnen Falle die Frage aufgestellt und gelöst werden muss:

Ob gewisse öffentliche Kundgebungen die Eigenschaft der Volksmeinung an sich tragen, und ob in Wahrheit ächte oder möglicherweise verfälschte Volksmeinung vorhanden sei?

Digitized by Google

Die erste Schwierigkeit, auf welche die genauere Bestimmung der öffentlichen Meinung stösst, ist deren Abgränzung von den öffentlich geäusserten Meinungen vieler einzelner Individuen; denn der Irrthum liegt nahe, als ob die widerspruchslos in die Oeffentlichkeit getretene Meinungsäusserung vieler Individuen die öffentliche Meinung ausmache.

Ebensowenig wie aber der unzusammenhängend bethätigte Wille vieler einzelnen Menschen einer Bethätigung des Staatswillens jemals gleich geachtet werden kann, wird die Meinungsäusserung zahlreicher Individuen für sich allein als Volkmeinung angesehen werden können. Die öffentliche Meinung ist begriffsmässig etwas anderes als die Summe der öffentlich geäusserten Meinungen. Es ist sogar denkbar, dass die als vorherrschend öffentlich anerkannte Meinung sich schweigend verhält, während von einzelnen Individuen gegentheilige Privatmeinungen in Widerspruch zu ihr öffentlich verfochten werden.

Das Kriterium der grösseren oder geringeren, der weiteren oder engeren Oeffentlichkeit, ja der Oeffentlichkeit im Sinne der literarischen Publicität, ist für das Vorhandensein der öffentlichen Meinung, begrifflich genommen, nicht entscheidend.

Zur richtigen Erkenntniss der öffentlichen Meinung und zu deren Unterscheidung von den öffentlich geäusserten Meinungen Einzelner ist es vielmehr nothwendig, zwei thatsächlich entscheidende Merkmale aufzusuchen und nachzuweisen: Die Beschaffenheit der meinenden Subjecte und das Vorhandensein jener Autorität, worin die Macht der öffentlichen Meinung wurzelt.

Digitized by Google

Der ältere Sprachgebrauch der staatswissenschaftlichen Literatur bei den Engländern, aus welcher der Ausdruck *public opinion* nach Frankreich und Deutschland gelangte, lässt es kaum zweifelhaft erscheinen, dass *public opinion* als gleichwerthig genommen wurde mit *common opinion* oder *opinion of the public*, das heisst als die Meinung des gleichsam auf dem Schauplatz der Ereignisse zusehenden, zuhörenden, Beifall oder Zeichen des Missfallens spendenden, bei dem Staatsdrama unbetheiligten Publicums.

Gleichbedeutend mit dem Hinweis auf die öffentliche Meinung ist in der Publicistik des vorigen Jahrhunderts der Ausdruck „Volksgefühl", „Volksempfindung" *(sentiment of the people)*. Warum man nicht von vornherein den viel klareren Ausdruck Volksmeinung brauchte, lässt sich nicht mit Sicherheit feststellen; zu vermuthen ist allenfalls, dass man sich daran gewöhnt hatte, in Ermangelung einer periodischen Presse das Parlament als den allein berechtigten Ausdruck der Volksmeinung anzusehen. Da ein Recht die Parlamentsverhandlungen durch den Druck zu veröffentlichen ursprünglich nicht bestand und gerade im vorigen Jahrhundert zu jenen berühmten aus der Englischen Verfassungsgeschichte hervorgegangenen Streitfragen zwischen Parlament und Presse führte, so scheint es als ob mit der öffentlichen Meinung in England die Vorstellung einer durch die Presse geäusserten, allgemein ausserhalb des Parlaments herrschenden, öffentlichen, politischen Meinung der Wählerschaft oder des Publicums im Gegensatze zu der von Rechtswegen nicht öffentlichen Berathung und Beschluss-

Digitized by Google

fassung des Parlaments um so mehr und um so häufiger verbunden ward, als gerade gegen die Mitte des vorigen Jahrhunderts wichtige Beschlussfassungen das Resultat der von Walpole geübten, höchst anstössigen Bestechung waren.[20]) Subject der öffentlichen Meinung in diesem älteren Sinne war somit das Publicum, das als eine Einheit in Sachen der Literatur, des Theaters oder der Kunst noch heute fingirt wird.

Die öffentliche Meinung hatte daher nach der ursprünglichen Auffassung der englischen Publicistik ihren stärksten Gegensatz an einer heimlich bestochenen Majorität des Parlaments, so dass geschichtlich genommen, wenigstens zeitweise das formale Element der Heimlichkeit und Oeffentlichkeit der Meinungsäusserung eine ähnliche Rolle gespielt hat, wie auf dem Continent, wo die geheime Kabinetspolitik und die Heimlichkeit der Rechtspflege die wichtigsten Angriffsobjecte der öffentlichen Meinung bildeten.

Jedenfalls ergibt sich aus dieser historischen Betrachtungsweise, dass die öffentliche Meinung in keiner Weise identisch genommen wurde mit dem politischen Verhalten der Parlamentsmajorität.[21])

Dies aus der Geschichte des englischen Parlamentarismus abzuleitende Resultat muss aber auch noch für die Gegenwart festgehalten werden. Die öffentliche Meinung ist, nach ihrem subjectiven Substrat gewürdigt, nicht nothwendiger Weise übereinstimmend mit der in Abstimmungen dargelegten Meinung der parlamentarischen Majoritäten. Auf dieser Erwägung beruht die Prärogative der Krone, Wahlkam-

Digitized by Google

mern aufzulösen. Thatsächlich zeigt sich von Zeit zu Zeit, dass Parteien, die über eine anscheinend starke Mehrheit verfügen, bei eintretender Neuwahl oder nach erfolgter Auflösung in eine Minderheit versetzt wurden, weil sie den Entwickelungsgang der öffentlichen Meinung entweder nicht beachten wollten, oder nicht zu erkennen vermochten; ein Beweis, dass der wirkliche Stand der öffentlichen Meinung auf arithmetische Weise durch Zählung der in der Parteipresse hervortretenden Stimmungsberichte mit Sicherheit nicht immer zu berechnen ist.

Soll die öffentliche Meinung ein Obertribunal der politischen Kritik sein, von dem die Machthaber und Parteien ihr Urtheil zu empfangen haben, so müsste sie auf einem anderen Fundamente ruhen, als auf demjenigen einer blossen Parteimajorität. Denn unzulässig erschiene es, diejenigen zu Richtern zu bestellen und über sich selbst entscheiden zu lassen, deren eigene Handlungen nach ihrem Werth oder Unwerth öffentlich beurtheilt werden sollen. Je rückhaltloser daher die Presse in den unkündbaren Dienst der Parteien tritt, desto sicherer verliert sie den Anspruch, ein Organ der öffentlichen Meinung zu sein, wofern diese sich das Recht der freien Meinungsbildung auch gegenüber den Parteidoctrinen wahrt. Die politische Dogmatik der Parteien hat mit der kirchlichen und theologischen Dogmatik die gleiche Basis gemeinsam, indem Meinungsänderung der eigenen Anhänger als Abfall oder Charakterschwäche verworfen, Meinungsänderung der Gegner als Bekehrung zur Wahrheit gefeiert wird.

Digitized by Google

Die öffentliche Meinung, die eine politische und sittliche Macht sein will, muss sich auch im Gegensatze zu den jeweilig herrschenden Parteien, von denen sie gelegentlich zu Hülfe gerufen wird, das Recht ihrer freien Prüfung und Entscheidung wahren.

Die öffentliche Meinung ist auch nicht gleichbedeutend mit der Summe aller Parteimeinungen, die im Staatsleben einander gegenüberstehen. Sie wird überall als eine einheitliche Meinung vorgestellt werden müssen. Nur aus ihrer Einheitlichkeit folgt jene Kraft, als welche sie sich überall fühlbar macht. Wegen dieser ihr innewohnenden Macht muss sie auch mehr sein als eine beliebig grosse Ziffer individueller, aber selbständig und zusammenhanglos geäusserter Stimmen. Die *communis opinio doctorum*, die als herrschende Rechtsansicht von den Juristen angenommen wurde und in den Gerichtsgebrauch überging, konnte gleichfalls nicht als eine Majoritätsmeinung einer Minoritätsmeinung gegenübergestellt werden, sondern bietet einige Analogien zur politisch öffentlichen Meinung, in denjenigen Streitfragen nämlich, wo sich die *communis opinio jureconsultorum* in der Praxis herrschend erweist, obschon hier und da ein vereinzelter Widerspruch dagegen geäussert werden mag.

Es wäre zu viel verlangt, wenn man für das Dasein und den Begriff der öffentlichen Meinung Stimmeneinhelligkeit und Uebereinstimmung aller einzelnen Meinenden fordern wollte. Neben der öffentlichen Meinung kann es über einen und denselben Gegenstand noch zahlreiche Privatmeinungen geben. Sich nach aussen hin fühlbar zu machen, hat die öffentliche

Digitized by Google

Meinung meistentheils nur dadurch eine Veranlassung, dass sie gleichsam durch einen ihr widerfahrenen Widerspruch aus ihrem Schlummer aufgerüttelt wurde.

Unrichtig dürfte auch diejenige Auffassung sein, welche in der öffentlichen Meinung eine Durchschnittsmeinung erblickt.

Biedermann beschreibt in Rotteck und Welcker's Staatslexikon die öffentliche Meinung als „die Summe oder vielmehr den Durchschnitt der in einem gewissen Kreise der menschlichen Gesellschaft über gewisse Angelegenheiten allgemeinerer Natur umlaufenden und vorherrschenden Ansichten"; es gebe eine öffentliche Meinung im Bereich einer Gemeinde, eines Kreises, einer Provinz, eines Staates, eines Welttheils, endlich der ganzen civilisirten Menschheit."

Hiernach würde der einzige und ausschliessliche Gegensatz der öffentlichen Meinung nur in der Privatmeinung des Einzelnen gegeben sein; bei einer solchen Aufzählung bliebe nur fraglich, ob sie ganz vollständig ist. Die Aufstellung, der zu Folge jede Meinung irgend einer localen oder gesellschaftlichen, auf standesgenossenschaftlicher Grundlage ruhenden Verbindung, bereits als eine öffentliche Meinung anzusehen sein soll, ist politisch werthlos. [22])

Das Strafgesetzbuch geht davon aus, dass die öffentliche Meinung eine Norm abgeben soll für den Ehrenschutz der Einzelnen auf Grundlage des im Staate herrschenden Ehrbegriffs; der Richter kann bei uns also nicht in Erwägung nehmen, ob in einem Bezirk besondere Anschauungen gangbar sind, obschon es denkbar ist, dass innerhalb eines Staatsgebiets locale

Digitized by Google

Abweichungen vorkommen, wie beispielsweise in Corsica die herrschende Meinung noch heute die Blutrache fordert, die nach französischem Recht als schweres Tödtungsverbrechen behandelt wird.

Noch viel weniger ist die Vorstellung einer Durchschnittsmeinung in rechtlicher oder politischer Hinsicht brauchbar. Denn wenn darunter unter mehreren neben einander hergehenden Meinungen diejenige gemeint wird, welche bei einer veranstalteten Zählung der Meinenden weder die meisten, noch die wenigsten Bekenner, sondern eine dem arithmetischen Mittel nahekommende Zahl hat, so wäre damit keinerlei Vorrang der öffentlichen Meinung vor ähnlichen Gebilden darzuthun. Ohnehin scheint die Auffindung eines arithmetischen Mittels kaum thunlich, wenn man nicht eben die Abonnentenzahl verschiedener Parteiblätter ermitteln und darnach bestimmen wollte, welches Tageblatt dem mittleren Durchschnitt am nächsten käme, womit es sicherlich keinen Anspruch auf besondere Beachtung verdiente. Möglicherweise hat Biedermann bei seiner Aufstellung der Durchschnittsmeinung an die Meinung derjenigen Klassen gedacht, die zwischen den höchsten und den niedrigsten Klassen gleichsam einen intellectuellen oder wirthschaftlichen Durchschnitt darstellen, womit der Mittelklasse ein eigenthümlicher Beruf zur Repräsentation der öffentlichen Meinung beigelegt sein würde, was auch Bluntschli annahm.

Zu einem richtigen Begriffe der öffentlichen Meinung wird man nur dann gelangen, wenn man von der allgemein zugegebenen, bald gepriesenen, bald beklagten

Digitized by Google

Thatsache ausgeht, dass jene sich als eine Macht im Volks- und Staatsleben, sowohl den Privatpersonen gegenüber, als auch in Hinsicht der Staatsregierung selber fühlbar macht. Dies kann aber nur dann der Fall sein, wenn die öffentliche Meinung als die herrschende Meinung des Volkes selber angesehen wird und zwar soweit, als eine solche, die in positiven Gesetzen oder obrigkeitlichen Befehlen sich nicht unmittelbar zwingend dargestellt. Nur um die Macht der Meinung selber kann es sich dabei handeln, denn der Willensakt eines nahezu einstimmigen Plebiscits kann in einfacher Demokratie nicht mehr als öffentliche Meinung bezeichnet werden.

Lediglich die bei Machthabern oder bei einzelnen Privatpersonen vorwaltende Erkenntniss oder Einbildung, dass in Beziehung auf gewisse wichtigere Angelegenheiten der Politik oder der Moral eine im Volke herrschende Meinung vorhanden ist, würde die Achtung oder die Furcht erklären, um derenwillen man vor Zuwiderhandlungen gegen die öffentliche Meinung zurückscheut. Die Gewalt der öffentlichen Meinung ist somit eine rein psychische, niemals gesetzliche Gewalt. Ihre Entstehung und ihre Wirkungen sind vorwiegend völkerpsychologisch und historisch zu erklären.

Auf den höchsten Grad angelangt, würde bei den Machthabern die Furcht vor der öffentlichen Meinung gleichbedeutend sein mit der Besorgniss vor dem Herannahen einer Revolution, wenn nämlich anzunehmen stände, dass die Gewalt der öffentlichen Meinung die einzelnen Staatsbürger oder die Mehrheit des Volkes

Digitized by Google

zur Erhebung gegen das Gesetz antreiben könnte. Von Seiten der Einzelnen verschafft sich die öffentliche Meinung dadurch Achtung, dass Zuwiderhandlungen gegen ihre Postulate durch Versagung der bürgerlichen Achtung im Falle der Bekanntwerdung geahndet werden könnte, oder der Versuch eines Einzelnen, die öffentliche Meinung anzufechten, nur dessen Schwäche allgemein zur Schau stellen würde. Auf den politischen Vorstellungskreis der einzelnen Individuen drückt der Glaube an die Macht der öffentlichen Meinung, die zwar keine Strafen an Leib, Leben und Freiheit verhängen kann, aber doch unzweifelhaft die gesellschaftliche Stellung des Einzelnen beeinflusst, je nachdem sie den Triumphbogen ihrer Lobeserhebungen erbaut oder gewisse Personen an den Pranger der Lächerlichkeit stellt oder andere Mittel und Wege findet, ihrer verminderten Achtung Ausdruck zu leihen. Die Furcht, dass die öffentliche Meinung nicht blos Meinung bleibe, sondern sich activ zu bethätigen vermöchte, verschafft ihr Beachtung von Seite Widerwilliger.

Eine Reihe rechtlich gleichgültiger, aber politisch und gesellschaftlich erheblicher Demonstrationen steht der öffentlichen Meinung zur Verfügung, wenn sie sich fühlbar machen will. Daraus erklärt es sich, warum so viele Individuen sich der wirklich bestehenden, oder irrthümlich geglaubten oder fälschlich vorgespiegelten Thatsache, dass die Volksmeinung in gewissen Angelegenheiten ihr Verdikt gefällt habe, ohne irgend ein Widerstreben unterwerfen. Gleichgültige Naturen unterlassen alsdann eine weitere Prüfung der von der Volksmeinung verkündeten Urtheile und mögen sich nicht

Digitized by Google

deren Lehrsätze nachzusprechen, wie eine richterlich auferlegte Eidesformel. Schwache Charactere, die eine eigene und durchaus abweichende Meinung durch bessere Einsicht gewonnen hatten, reden sich ein, dass sie geirrt haben, nachdem die öffentliche Meinung das Gegentheil für wahr erklärte. Kluge Männer halten es für rathsam, ihre gegentheilige Ansicht zu verschweigen oder bessere Zeiten abzuwarten, bevor sie sich vernehmen lassen. Steht die öffentliche Meinung im Höhepunkte ihrer Macht, so ist nur wenigen und seltenen Männern die Kraft und der Muth beschieden, aus besserer Ueberzeugung einer von ihnen als irrig erkannten Volksmeinung entgegenzuwirken, während die Gladiatoren des Wortgefechtes oder des Federkampfes überall zahlreich sich dann einzufinden pflegen, wo die öffentliche Meinung im Begriff steht, umzuschlagen und alsdann die Schmähungen von Seite ehemaliger Apostel in Empfang zu nehmen hat.

Wie es Menschen gibt, die in ihren Gliedmassen einen bevorstehenden Witterungswechsel verspüren, so hat es auch Männer gegeben, die ein feines Gefühl für einen herannahenden Wechsel der öffentlichen Meinung besassen. Talleyrand war ein solcher Mann. Und auch die *Times*, die sich die Aufgabe gestellt hat, ein Organ der öffentlichen Meinung, nicht bestimmter Parteidoctrinen zu sein, hat sich wegen ihrer Feinfühligkeit bei der Annäherung eines politischen Wetterumschlags häufig den unberechtigten Vorwurf der Charakterlosigkeit zugezogen.

An welchen Merkmalen das thatsächliche Vorhandensein einer herrschenden Volksmeinung zu

Digitized by Google

erkennen sei, lässt sich in einfacher und allgemein gültiger Weise nicht sagen. Sie besteht unzweifelhaft in manchen Fällen, lange bevor sie sich geäussert hat. Grosse Staatsmänner vermögen im Voraus zu erkennen, wie die Volksmeinung durch bedeutungsvolle Ereignisse beeinflusst werden kann, in welcher Richtung sie sich bei ihrem Urtheilsspruche bewegen wird. Zuweilen erscheint die Volksmeinung neutral und abwartend gegenüber den Meinungsfehden der öffentlichen Debatte; erst durch bestimmte Veranlassungen gereizt, tritt sie alsdann, um sich selbst zu äussern, in demonstrativer und allgemein erkennbarer Weise hervor.

Da das Volk in seiner Gesammtheit, zumal in den modernen Grossstaaten, niemals unmittelbar seine Meinungen äussern kann, so wird es immer im einzelnen Falle darauf ankommen, zu untersuchen, worin sich die öffentliche Meinung darstellt und verkörpert. Zu wirkungsvoller Meinungsäusserung bedarf das Volk regelmässig einer doppelten Repräsentation: Erstens von Seite der Sprechenden und zweitens einer richtig auffassenden Interpretation von Seite der Vernehmenden. Im Allgemeinen dürfte es wohl richtig sein, zu sagen, die Meinung des Volkes komme um so klarer und deutlicher zum Vorschein, je geringer an Zahl und je bedeutsamer an geistiger Kraft deren freiwillige Repräsentanten sind. Des jüdischen Volkes Stimme liess sich am klarsten durch den Mund gewaltiger Propheten den Königen gegenüber vernehmen wie es andererseits natürlich war, dass dieselben Propheten auf die Entwickelung oder Befestigung der Volksmeinung einen bestimmenden Einfluss haben

Digitized by Google

mussten. Die Stellung des Priesterthums in orientalischen Staaten pflegt noch heute zu Tage neben den rein religiösen Functionen auch in der politischen Zweckbestimmung zu wurzeln, der Stimme des Volkes gegen Bedrückung und Missregierung Ausdruck zu leihen.

Die Führerschaft und Leitung, die Vertretung und Geltendmachung der öffentlichen Meinung knüpfte sich, wie bereits bemerkt wurde, während des vorigen Jahrhunderts vorzugsweise an einzelne gesellschaftlich, literarisch und wissenschaftlich hervorragende Persönlichkeiten, deren moralische oder intellectuelle Kräfte ausreichend waren, ihrer Stimme in den weitesten Kreisen ein entscheidendes Ansehen zu verschaffen, deren Fähigkeiten überall genügten, der Form ihres Ausdruckes ein oft künstlerisch eigenartiges Gepräge zu leihen, wodurch das meinende Volk selber wiederum zu einer grösseren Lebendigkeit seines Bewusstseins gelangte. Von der Wirkung solcher Männer könnte bildlich gesagt werden, dass ihren Worten eine epidemische Macht der Ansteckung innegewohnt habe.

Auf der Gegenseite erscheint es gewiss, dass die öffentliche Meinung in demselben Masse an klarer Bestimmtheit in ihrer Aeusserung verliert, je grösser die Zahl derjenigen ist, die es sich zum berufsmässigen Geschäfte machen, unter Verzichtleistung auf eigenes Nachdenken und ohne die Begabung zu kunstvoller Formgebung jedes Symptom der flüchtigen Tagesmeinung in geräuschvoller Weise als Offenbarung der Volksmeinung zu erklären. Wie nicht jeder Mensch bereit oder befähigt ist, sich über alle möglichen Dinge in jedem Augenblick eine Meinung zu bilden

Digitized by Google

und noch viel weniger zu äussern, so liegt es auch in der Natur der Völker, dass sie nicht im Stande und nicht Willens sind, allen denjenigen, die sich als Vertreter ihrer Meinungen anbieten auf beständig wiederholte und tagtäglich erneute Anfragen bezüglich der mannigfachsten, gleichzeitig in die Erscheinung tretenden Thatsachen des öffentlichen Lebens, eine Gesammtmeinung kund zu geben. Die Klarheit der öffentlichen Meinung bedingt wesentlich die Vermittlung eines für seine Meinungsäusserung persönlich verantwortlichen Organs. Da die Befähigung, die Volksmeinung zu erkennen, überall, vornehmlich aber in den verwickelten Processen des neuzeitlichen Lebens eine sehr hohe sein muss und die Befragung des Volksgeistes gleichsam ein *jus agendi cum populo* zur Voraussetzung hat, so ergibt sich mit Nothwendigkeit, dass wirkliche einheitliche Volksmeinung nur selten vorhanden ist, wo gewisse Meinungen anonym vorgetragen und als öffentliche Meinung angepriesen werden. In despotischen Staaten mag das Pasquill oder der Salonwitz, die anspielende Bedeutung eines Operntextes oder eine Beifallsspende im Theater als Merkzeichen solcher Volksmeinungen gelten, denen das Recht der öffentlichen Darlegung entzogen ist. Geht man aber davon aus, dass in freien Staatswesen die Volksmeinung sich in der Oeffentlichkeit zu äussern berechtigt ist, so ergibt sich als Grund der Anonymität entweder der Zweifel an der eigenen Berechtigung derer, die für das Volk in seiner Gesammtheit das Wort ergreifen, oder der Mangel an Muth, für die gewählte Form der

Digitized by Google

Meinungsäusserung die persönliche Verantwortlichkeit zu tragen.

Auf die Gegenwart angewendet, bedeutet diese Wahrnehmung, dass es mit der Vervielfältigung der Meinungsvertretungen und dem Wachsthum der technischen Mittel der Meinungsverbreitung schwieriger geworden ist, das Vorhandensein einer öffentlichen Meinung in Beziehung auf gewisse öffentlich beurtheilte Angelegenheiten zu erkennen. Nicht selten ist das Volk in Wirklichkeit meinungslos oder auch andersmeinend, als es durch seine Wortführer vorgestellt wird.

Gleichgültig für den Begriff der öffentlichen Volksmeinung ist die Beschaffenheit der Gegenstände, mit denen sie sich beschäftigt. Biedermann sagt: „Ausgeschlossen von dem Bereich der öffentlichen Meinung bleiben oder sollten wenigstens bleiben alle solche Angelegenheiten, in denen nur die eigenste individuelle Ueberzeugung oberste und alleinige Richterin ist.“

Der letzte Theil dieser alternativ gestellten Behauptung ist richtig. Im Uebrigen aber ist es falsch, zu sagen, dass es zum Wesen der öffentlichen Meinung gehöre, nur mit gewissen Gegenständen beschäftigt zu sein. Das Recht der öffentlichen Meinungsäusserung kann freilich ausnahmsweise hinsichtlich der zu wählenden Form oder des zu beurtheilenden Gegenstandes durch die Gesetzgebung eingeschränkt sein. [23]) Auch darf man behaupten, dass die Volksmeinung gewisse Gegenstände ihrer Beurtheilung nicht unterziehen sollte. Für den Begriff, nicht aber für die Werthbestimmung der öffentlichen Meinung ist es jedoch gleichgültig, in

Digitized by Google

welcher Richtung sich dieselbe bethätigen will, und eben so wenig kann begrifflich irgend etwas darauf ankommen, ob das Volksurtheil seinem Inhalt nach richtig oder falsch ist. Die öffentliche Meinung kann und darf sich mit allen Vorgängen beschäftigen, die überhaupt in die Oeffentlichkeit treten und eine Beziehung zum staatlichen Leben aufzeigen. Jede öffentliche Unsittlichkeit verfällt mit Recht ihrem Urtheil und verdient ihre Rüge, auch wenn sie nicht in das Gebiet der Politik fällt.

Unter den Versuchen, das Wesen der öffentlichen Meinung genauer zu bestimmen, verdient die Auffassung von Saverio Scolari Beachtung:

„Die öffentliche Meinung gehört gleichzeitig allen und niemandem an; allen, weil sie in derselben bürgerlichen Gemeinschaft leben, insofern der Zustand eines jeden von uns ein verschiedener ist; niemandem, wenn wir uns in unserer besondern Art zu denken und zu handeln betrachten. Von dem Augenblicke an, wo eine Gesellschaft besteht, ist auch bezüglich aller Lebensfunctionen eine auf die zu befriedigenden Bedürfnisse, die anzuwendenden Mittel und die zu erreichenden Ziele bezogene, gemeinsame Meinung vorhanden. Unzweifelhaft wirken dazu alle Mitglieder der Gesellschaft mit, denn, was immer die Bildung und die Thätigkeit eines Individuums zu bedeuten haben mag, es wirkt damit auf den Geist und das Gemüth der ihm nahe stehenden Personen und auf seine Umgebung nicht nur in positiver Weise mit Wort und Beispiel, erziehend und arbeitend; sondern auch durch seine Zurückhaltung und sein Schweigen. Die Volks-

Digitized by Google

meinung *(opinione popolare)* besteht daher nicht ausschliesslich in einer bestimmten Combination der Vorstellungen, sondern vielmehr in einer Verbindung dieser Vorstellungen mit einer gewissen Reihe von Thatsachen, die auf diejenigen einwirken, welche sich dieselbe gebildet haben.“ [24])

Nach dieser Ansicht wäre die Ausbildung der öffentlichen Meinung ein spontaner Vorgang im Volksgeiste, wie in jeder organisch zusammenhängenden Gesellschaftsgruppe, insofern es sich um den Gegensatz zum individuellen Bewusstsein handelt. Die Aeusserung der öffentlichen Meinung wäre dagegen gleichbedeutend mit der Anwendung eines im Grunde bereits fertigen Urtheils auf die demselben im Laufe der Geschichte anheimfallenden Thatsachen. Gleichzeitig erscheint bei Scolari die öffentliche Meinung als eine Offenbarung und Darstellung des Volksrechtsbewusstseins, das er in der Volksmeinung ausgedrückt findet und mit ihr identisch nimmt.

In der That besteht zwischen Volksmeinung und Volksrechtsbewusstsein eine nicht weg zu leugnende Verwandtschaft in Hinsicht des organischen Ausbildungsprocesses. Psychologisch genommen, sind dieselben Kräfte sowohl in der Volksmeinung als im Volksrechtsbewusstsein thätig. Beiden ist von Hause aus eigen, dass der Process ihrer Gestaltung selbst als ein unbewusster Vorgang erscheint. Warum das Volk eine Gewohnheit im engen Zusammenhang mit seinem ursprünglichen Rechtsbewusstsein zuerst übte, lässt sich meistentheils, soweit die ältesten Zeiten in Betracht kommen, nicht genau ermitteln, jedenfalls

Digitized by Google

aber scheint es, als ob es ohne bewusste Zweckvorstellung geschah. Und ebenso ist die Volksmeinung in den ältesten Zeiten nicht der Abschluss eines dialektischen Processes, sondern die Frucht geistiger Volksanlage, die sich auf dem Boden der Ueberlieferung fixirt hat. Volksrechtsbewusstsein und Volksmeinung sind Gewebe, in denen die einzelnen geistigen Fäden erst nach gewaltsamer Zertrennung oder eintretendem Verfall sichtbar werden, aber doch aus verschiedenen Stoffen. Wie dann in seinem späteren Entwicklungsgange das Recht geschichtlich dazu fortschreitet, sich in Gesetzesform zu verkörpern und in das Stadium der berufsmässigen, sachverständigen und wissenschaftlichen Anwendung durch Juristen überzugehen, so verhält es sich auch mit den Volksmeinungen, die ursprünglich einheitlich und klar in alten Sagen, als Volksurtheil im Gewande der Dichtung hervortreten. Nach und nach verliert aber das Volk die Fähigkeit, den Schatz seiner überlieferten Gesammtvorstellungen durch Neuerwerb nach demselben Massstab der Beschleunigung zu bereichern wie jene Thatsachen auf einander folgen, die im öffentlichen Leben eine Bethätigung des Urtheils herausfordern. Die Volksmeinung erscheint alsdann vielmehr als eine Bestätigung dessen, was die vormeinenden, vordenkenden und vorurtheilenden Geister als wahr ausgesprochen haben.

Die Analogie zwischen Volksrechtsbewusstsein und öffentlicher Meinung zugegeben, muss man jedenfalls auch die Verschiedenheit beider ins Auge fassen.

Das Volksrechtsbewusstsein weiss sich nothwendiger Weise an eine bestehende positive Rechts-

Digitized by Google

übung gebunden und wird seiner selbst erst inne, nachdem es seinen schöpferischen Akt längst vollendet hat. Die Volksmeinung hört auf selbständig zu sein, wenn sie ihre Verwirklichung in Gestalt rechtlicher Einrichtungen fand. Die Volksmeinung weiss sich in ihrer Bethätigung von der Gewohnheit äusserer Schranken thatsächlich frei, wenn schon sie bei diesem Bewusstsein einer irrigen Vorstellung unterliegen kann und beispielsweise das Vorhandensein einer sittlichen oder religiösen Schranke in der Meinungsäusserung nicht beachtet wird. Die Volksmeinung kann eine rechtsirrthümliche Auffassung enthalten, was bezüglich des Volksrechtsbewusstseins unmöglich ist. Die Volksmeinung kann in dem Akte der Gesetzgebung als mitwirkend gedacht werden und im weitern Entwicklungsgange zum Rechtsbewustsein auf Grundlage des gegebenen Gesetzes sich umgestalten. Umgekehrt kann das Rechtsbewusstsein im Verlaufe der Zeit erlöschen, wenn ein durch dasselbe ursprünglich erzeugtes Gesetz veraltet und dann als Willkür oder als unsittliche Macht empfunden wird; an seine Stelle tritt alsdann die Volksmeinung, die möglicherweise den anfänglichen Widerstand des Richters überwältigt und in die Praxis des Gerichtshofs eindringend, als *desuetudo* oder aufhebende Gewohnheit endigt. So können Volksrechtsbewusstsein und Volksmeinung vorübergehend zusammenfallen, oder sie können einander ablösen, aber niemals innerhalb desselben Zeitraumes einander widersprechen. Wohl aber ist es denkbar, dass die Volksmeinung eines späteren Jahrhunderts, dem Volksrechtsbewusstsein einer vorangegangenen Periode widerspricht und umgekehrt.

Digitized by Google

Ein anderweitiger Unterschied liegt darin, dass das Volksrechtsbewusstsein nur solche Stoffe in sich trägt, die entweder Recht geworden sind oder Recht werden wollen, während die Volksmeinung, mit dem Rechtsbewusstsein der Juristen vorübergehend verschmolzen, Gesetzesvorschlag und Gesetzentwürfe gutheissen kann, ausserdem jedoch ein viel weiteres Gebiet ihrer Bethätigung vorfindet. Wo im einzelnen Fall Volksrechtsbewusstsein nicht bestand, als gewisse Gesetze aus dem Missbrauch der Parteiüberlegenheit hervorgingen, kann die Volksmeinung sich missbilligend verhalten. Sie ergreift ausserdem die Gebiete der Volkssitte und der Moral ebenso gut, wie die Verhältnisse der allgemeinen Wohlfahrt, die ausserhalb der Rechtsordnung liegen.

Um den Begriff der öffentlichen Meinung richtig anzuwenden, ist es wichtig, überall die Gegensätzlichen Beziehungen der öffentlichen Meinung ins Auge zu fassen:

Aus einer derartigen Betrachtungsweise ergibt sich Folgendes:

1. Die öffentliche Meinung als Gegensatz zur individuellen Meinung. Die wirkliche Meinung des Volkes kann demgemäss verschieden sein von der Summe aller in der Oeffentlichkeit geäusserten Einzelmeinungen; denn die Volksmeinung braucht ihr Dasein nicht in jedem Augenblick öffentlich zu beurkunden. Sie kann schweigen. Ebensowenig ist erforderlich, dass die Volksmeinung alle individuellen Meinungen in sich schliesse; sie besteht auch dann als Thatsache, wenn sie in Beziehung auf

Digitized by Google

ihre Berechtigung und ihre Behauptungen Widerspruch erleidet.

2. Die öffentliche Meinung als Gegensatz zur Meinung der Staatsregierungsorgane. Die Volksmeinung tritt hier möglicherweise in den Kampf mit der präsumtiv höheren Sachverständigkeit und den Absichten des Staatsoberhaupts. Die Grundforderung des modernen Verfassungsstaates bleibt zwar, dass mit Hülfe der öffentlichen Meinung der Staat regiert werden soll. Eine freie Regierung ist, wie Bagehot gesagt hat, wesentlich eine solche, die die widerstrebenden Meinungen des Volkes nicht unterdrückt oder verletzt, sondern durch Ueberredung für sich zu gewinnen weiss. Immerhin wird ein vorübergehender Gegensatz dieser Art auch in freien Staaten um so mehr vorkommen können, als nirgends behauptet werden darf, dass ein Staatsmann die sittliche Verpflichtung übernimmt, allen Forderungen der öffentlichen Meinung zu jeder Zeit Genüge zu thun. Im Gegentheil kann es unter Umständen eine politische Pflicht sein, der öffentlichen Meinung Widerstand entgegenzusetzen.

3. Die öffentliche Meinung als Gegensatz zu den Meinungen der politischen Parteien. Die Volksmeinung kann, wie die Geschichte lehrt, in Widerspruch stehen zu den parlamentarischen Majoritäten, zumal wenn diese unter dem drückenden Einfluss einer intervenirenden Regierungsmacht gewählt worden sind. Der einzelne Wähler, durch Interessen privater Art bewogen, kann seine Stimme aus Furcht vor Nachtheilen im Gegensatz zur öffentlichen

Digitized by Google

Meinung und sogar im Widerspruch mit seinen eigenen Wünschen abgeben. Die Volksmeinung kann der Parteikämpfe überhaupt überdrüssig werden und ihre Erwählten im Stiche lassen, womit der Boden dem Staatsstreiche in Frankreich jedesmal seit dem Ende der Revolution geebnet wurde. Das Wesen der parlamentarischen Regierung in England besteht gerade darin, dass jede Partei von vornherein die Möglichkeit anerkennt, die Stütze der öffentlichen Meinung zu verlieren und sich stillschweigend verpflichtet, dem unanfechtbaren Schiedsrichteramt der öffentlichen Meinung sich zu fügen. Auf dem politischen Boden der Englischen Verfassung ist daher die öffentliche Meinung nicht diejenige, welche im einzelnen Falle der Parlamentsabstimmung über eine vielleicht starke Minorität siegt, sondern in Wahrheit: Die beiden sich im ganzen Lande bekämpfenden Parteien gemeinsame und gegenwärtig überall in England angenommene Meinung, dass die in den Unterhauswahlen ausgedrückte Stimmenmehrheit das Recht der Staatsverwaltung und Staatsleitung den Ministerien verleihen und entziehen kann, während die continentalen Parteien den Begriff der politischen Berechtigung oder Nichtberechtigung aus dem Dogma der absoluten Vortrefflichkeit und Wahrheit ihrer eigenen Parteiprincipien ableiten und die öffentliche Meinung umgekehrt für verpflichtet erachten, ihnen zu folgen.[25])

4. Die öffentliche Meinung als Gegensatz zur Meinung der Sachverständigen. Wenn schon Künstler, Schriftsteller und Fachmänner

Digitized by Google

in die Oeffentlichkeit treten, um ihre Werke der allgemeinen Beurtheilung zu unterbreiten und obgleich Aristoteles sogar in Angelegenheiten der Musik der Menge eine Fähigkeit des Urtheils zuspricht, so kann die Möglichkeit einer sachverständigen Beurtheilung durch das Volk doch nur insoweit zugegeben werde, als innerhalb gewisser Stadtwesen, wie Athen und Florenz, ein feines Kunstgefühl durch weite Schichten der Bürgerschaft verbreitet ist, oder das leitende Urtheil einzelner Kunstverständiger die Billigung derjenigen findet, die ein Interesse für Kunst hegen. Je weiter auf dem Gebiete der Politik der Kreis der zur Antheilnahme an Staatssachen berechtigten Personen ausgedehnt wird, desto stärker und häufiger wird auch der Gegensatz zwischen der Meinung der Sachverständigen und der Volksmeinung sich bemerkbar machen. Immerhin ist auch der Volksmeinung in Sachen der monumentalen Kunst, die geschichtliche Ideen und Grossthaten der Helden darstellt, eine gewisse Bedeutung und Existenzberechtigung insoweit nicht abzusprechen, als es für Künstler darauf ankommt, ihre Vorwürfe aus dem nationalen Leben so zu wählen und zu formen, dass ein Verständniss der Menge ermöglicht wird. Für das Dasein der Volksmeinung ist es übrigens gleichgültig, ob die sachverständige Ansicht berufener Männer angenommen oder verworfen wird.

5. Die öffentliche Meinung als Gegensatz gegen die Standesmeinung einzelner Gesellschaftsklassen. Auf den starken Widerspruch der öffentlichen Meinung gegen die Standes-

Digitized by Google

privilegien des vorigen Jahrhunderts ist bereits hingewiesen. Dass auch trotz des Widerspruchs nicht nur zahlreicher Individuen, sondern auch einzelner Klassen das Vorhandensein einer Volksmeinung angenommen werden darf, ist nicht zu leugnen. Man wird zugeben müssen, dass die Gleichheitsforderungen der französischen Revolutionszeit und die Verkündung der Menschenrechte der öffentlichen Meinung der Franzosen entsprach. Entscheidend pflegt dabei immer zweierlei zu sein: die Macht der öffentlichen Meinung, beziehungsweise die Frage, ob sie sich innerhalb der privilegirten Stände selbst fühlbar macht oder Anerkennung findet, was im französischen Revolutionszeitalter der Fall war. Sodann, ob die öffentliche Meinung von einem Theile derjenigen unterstützt wird, die einem von ihr angefochtenen Stande persönlich angehören und somit gegen ihr eigenes materielles Interesse sich entscheiden. Abgesehen von Jean Jacques Rousseau ward die öffentliche Meinung des vorigen Jahrhunderts gegen die Standesprivilegien vornehmlich von Adeligen und angesehenen Geistlichen selber geführt. Im Uebrigen ist es schwer zu sagen, wie sich die öffentliche Meinung begriffsmässig zur Klassenmeinung und zu den Standesansichten verhält.

Einerseits ist nämlich möglich, dass ein einzelner Stand (Priesterthum, Adel, Handeltreibende) die öffentliche Meinung vertritt, wenn neben ihm geistig und politisch thätige Kreise völlig fehlen. Andererseits ist möglich, dass eine öffentliche Meinung des Volkes bei einem feindlichen Gegensatz der Stände unter einander nicht zu Stande kommt. Die Majorität der Individuen

Digitized by Google

innerhalb des einen oder des anderen Standes könnte wenigstens kein Recht verleihen, der einen oder der anderen Seite die Bundesgenossenschaft der Volksmeinung zuzusprechen. Endlich darf auch nicht übersehen werden, dass die Standesmeinung gegenüber der Volksmeinung, wenn beide auseinandergehen, den Vorrang behält in der Herrschaft über das einzelne Individuum. Noch gegenwärtig ist dies gelegentlich der Fall. Die Volksmeinung verwirft den Zweikampf, die Standesmeinungen fordern in Deutschland die gesetzlich strafbare That. Der Einzelne unterwirft sich in solchen Fällen meistentheils der Standesmeinung und begeht ein Delikt, das durch das Strafgesetz, die öffentliche Meinung des Volkes und möglicherweise auch noch durch sein eigenes Gewissen gemissbilligt wird. Aehnlich verhält es sich zuweilen mit localen und provinzialen Ansichten, wenn diese von der Volksmeinung abweichen. Es geht dabei wie mit dem Sprachgebrauch. Die Mehrzahl der Bevölkerung bleibt bei ihrer Mundart, obwohl der Vorrang der Schriftsprache anerkannt wird. Eine ähnliche Bemerkung hat J. S. Mill über das Verhältniss des Sektenglaubens im Verhältniss zum allgemeinen Kirchenglauben gemacht. Er hebt hervor, dass die Mitglieder kleinerer Sekten entschiedener ihren Lehren zugethan sind, als die Angehörigen grosser Kirchengemeinschaften und findet den Grund dieser Erscheinung darin, dass die von der hergebrachten Richtschnur abweichenden Meinungen der Sekten häufiger in Frage gestellt, von den Bekennern deswegen auch häufiger gegen offenen Widerspruch vertheidigt und darum tiefer

Digitized by Google

in das Bewusstsein des Einzelnen aufgenommen werden. [26])

Uebrigens kann es auch geschehen, dass gewissen allgemein zugegebenen Meinungen in der Praxis des Lebens doch auch von denjenigen fortdauernd zuwidergehandelt wird, die denselben Meinungen huldigen. Wo die öffentliche Meinung die Ausschreitungen der Modesucht in den Kleidertrachten rügt, hört man häufig solche zustimmen, die nicht die Kraft besitzen, der Unsitte zu trotzen und stets im Stillen darauf vertrauen, dass das allgemein hingestellte, abstrakt gehaltene Urtheil der öffentlichen Meinung ihnen persönlich gegenüber nicht angewendet werden wird.

Digitized by Google

V.

Gegenstand und Inhalt der öffentlichen Meinung.

Ob die öffentliche Meinung der Lösung staatlicher Aufgaben und der Erfüllung der Staatszwecke mehr schade oder nütze, ist eine Frage, die im einzelnen Falle untersucht werden muss. Im Grossen und Ganzen ist es nicht zweifelhaft, dass trotz aller Irrungen die öffentliche Meinung so lange ein Anzeichen geistiger Volkskraft, sittlicher Tüchtigkeit, gesteigerten Gemeinsinnes ist, als sie ihre Gegensätze friedlich neben sich duldet. Sie würde erst dann gefährlich und schädlich sein, wenn sie die Aeusserung individueller Meinungen durch Einschüchterung unterdrückte. Das Gegentheil der öffentlichen Meinung ist: Mangel an staatsbürgerlichem Sinn, Uebergewicht der Privatinteressen über das Gemeinwohl, gesellschaftliche Anarchie, in der Jeder seinen eigenen Vortheil auf Kosten der Gesammtheit verfolgt, despotischer Meinungsterrorismus.

In den Augen der Despoten und nach der früher herrschenden Meinung der Amtskasten war jedermann verdächtig, der sich mit öffentlichen Angelegenheiten beschäftigte. Diejenigen, die sich ruhig zu Hause verhielten und das patriarchalische Regiment ungerügt schalten und walten liessen, heissen noch heute vielfach im Munde ängstlicher Staatsmänner die „wohlgesinnten Leute“. Auch in Frankreich nannte

Digitized by Google

man vor der Revolution die politisch meinungslosen Mitglieder der Bürgerschaft *les honnêtes gens.*

Mirabeau erklärte diese Klasse für das gefährlichste Element im Staat:

„Ceux, qu'on appelle philosophes invoquent la liberté de la presse et souvent ils l'ont portee jusqu'à la licence, donc il faut se garder de leur doctrine. — Tel est l'argument favori de ceux, qu'on appelle les honnêtes gens, et dont en effet la morale privée, la probité en détail est très-estimable, mais, qui faute de généraliser leurs idées, et de saisir l'ensemble du systeme social, sont vraiment de dangereux citoyens, et les plus funestes ennemis peut-être de l'amélioration des choses humaines.“ [27])

Ein Zustand, in dem es keine öffentliche Meinung gäbe, wäre nur denkbar nach und mit dem Erlöschen des Volksgeistes selber.

Andrerseits kann nicht verkannt werden, dass das schrankenlose Walten der Volksmeinungen mancherlei Gefahren in sich birgt, wenn dadurch die berechtigte Selbständigkeit des individuellen Lebens Eintrag erleidet. Wie die öffentliche Meinung als eine weise Schranke gegen das Uebermass eines volkswidrigen Klassen- und Kastengeistes, als Gegengewicht gegen den Eigennutz eines übermächtig gewordenen Beamtenthums, als Hemmung despotischer Launen sich wohlthätig erweisen kann, so darf sie doch nicht begehren, dass ihr selber eine absolute Autorität beigemessen werde. Sie muss erkennen, dass auch ihr Schranken gebühren und dessen gedenken, dass es in der menschlichen Gesellschaft

Digitized by Google

eine unfehlbare Autorität überhaupt nicht gibt und die Gefahr des Irrthums durchaus nur gesteigert wird, wenn er von vielen getheilt wird. Das Princip der Majoritäten, das auf dem Boden der Staatshandlungen eine relative Berechtigung hat, darf niemals angeführt werden, um im Stadium der Meinungsbildung Andersdenkenden Stillschweigen aufzuerlegen. Das Recht der öffentlichen Meinung kann desswegen niemals so weit gehen, die Darlegung individueller Meinungen zu hindern. Wo der bedrückende Terrorismus der Massenmeinungen so hoch gestiegen ist, dass Männer von hervorragenden Fähigkeiten die Unmöglichkeit begreifen, Gehör zu finden, und deswegen von öffentlichen Angelegenheiten sich zurückziehen, ist die Gefährdung der Volkskultur nahezu auf demselben Punkte angelangt, den der Mangel des öffentlichen Geistes auf der Kehrseite andeutet. Diese Gefahr ist es, die den Gegnern der öffentlichen Meinung in neuerer Zeit vorschwebt und der J. S. Mill in seiner Schrift „über die Freiheit" Ausdruck gegeben hat. Sie kann in einer aristokratischen Gesellschaft gelegentlich hervortreten, vornehmlich aber macht sie sich in der modernen Demokratie fühlbar. [28])

Die öffentliche Meinung soll so wenig unterdrückt werden, wie sie selber individuelle Ueberzeugungen unterdrücken darf.

Jede Meinung, ohne Rücksicht darauf, von wem sie ausgeht, muss sich auf ihren Werth und ihre Wahrheit prüfen lassen; es kann keine Einrede gegen eine ernsthafte Untersuchung damit begründet werden, dass man sich darauf beruft, eine vom Volke ange-

Digitized by Google

nommene Ansicht ausgesprochen zu haben. Keinerlei allgemeine Präsumption spricht dafür, dass die Menge des Volkes richtiger urtheile, als eine Minderzahl einsichtiger Männer, wenn diese bei der Entscheidung einer Streitfrage kein persönliches Interesse haben. Eine andere Frage aber ist diese: welcher politische Werth der öffentlichen Meinung innewohne? Wodurch ihre Macht thatsächlich bedingt sei? Gerade in Hinsicht der politischen Macht unterscheidet sich die öffentliche Meinung bestimmter Zeitperioden, auch wo die Wahrscheinlichkeit des Irrthums vorliegt, von der Meinung Einzelner, auch wenn sie von den weisesten Männern getheilt wird. Der ethische Werth der öffentlichen Meinung ist durchaus verschieden von ihrem Machtwerthe und dieser Machtwerth, wo er sich annähernd ermitteln lässt, wiederum verschieden von dem thatsächlich durch die öffentliche Meinung in verschiedenen Ländern geübten Einfluss, der möglicherweise ein übermässiger, möglicherweise aber auch ein ungebührlich geringfügiger sein kann.

Was zunächst bei einer solchen Untersuchung zu beachten sein dürfte, ist die gegenständliche Beziehung der öffentlichen Meinung und deren Inhalt. Gewisse Gegenstände sind der Beurtheilung durch das Volk leichter zugänglich als andere. Demgemäss gibt es geeignete und ungeeignete Objekte der Meinungsäusserung für das Volk. Wo das allgemeine Stimmrecht besteht, geht der Staat von der Präsumption aus, dass die Masse des Volks in den Hauptfragen des öffentlichen Lebens urtheilsfähig geworden ist.

Digitized by Google

Alle diejenigen Fragen, welche zu ihrer Lösung eine technische Fertigkeit, ein besonderes Mass von Einsicht und sachverständiger Uebung erfordern, können von der Volksmeinung nicht beurtheilt werden. Wo höchst gebildete Männer, wo gelehrte Richter zur Entscheidung einer Streitsache des sachverständigen Beirathes bedürfen, kann nicht davon die Rede sein, dass der Laie oder Geschworene zu einer Entscheidung besser befähigt sein würde, wenn dieser auch in der hundertfachen Ziffer dem Richter gegenübergestellt würde. Wer das Gegentheil behauptete, müsste auch zugeben, dass in der Heilpraxis ein massenhaft angepriesenes Geheimmittel grösseren Werth beanspruchen dürfte, als eine aus der Hand erfahrener Aerzte in Empfang genommene und von dem Patienten gebrauchte Arznei. Nicht selten unterliegen aber dennoch die Grundprincipien der sachverständigen Heilmethoden der Beurtheilung durch die Volksmeinung. Jeder Sachverständige muss darauf gefasst sein, dass seine Leistungen, sobald sie in das Gebiet der Sinnenwelt hineinreichen, von den Beschauern beurtheilt werden. Die Bewohner eines Hauses sind aus eigener Wahrnehmung besser, als der Architect befähigt, zu entscheiden, ob dasselbe ihren Bedürfnissen, Erwartungen und Ansprüchen zusagt, sie würden auch unter Umständen über den Entwurf eines Bauplanes eine Meinung abgeben können. Aus den Leistungen und der Persönlichkeit eines Sachverständigen kann sich eine allgemeine Meinung auch über seinen Werth bilden, die in Gestalt des günstigen oder ungünstigen Vorurtheils nachtheilig wirkt. [39])

Digitized by Google

Sogar in der Heerführung kann dieser Factor eine einflussreiche Rolle spielen. Blücher war trotz seines hohen Alters und mancher gegen ihn herrschenden Bedenken, obwohl er in der Kenntniss der Kriegswissenschaften und in der Technik des Militärwesens von anderen Generalen weitaus übertroffen wurde, der gefährlichste Gegner Napoleon's, lediglich aus dem Grunde, weil er eines unbegränzten Vertrauens genoss. Seine persönliche Wirkung auf das Heer war durch nichts und durch Niemand zu ersetzen. Die Meinung des Heeres über die Fähigkeit oder Unfähigkeit eines Führers kann also wegen ihrer praktischen Rückwirkung auf den Geist der Armee zu Zeiten so wichtig werden, dass ihre Berücksichtigung ein Gebot der politischen Klugheit ist.

Der gemeine Soldat, der aus dem Volke hervorgeht und in das Volk zurückkehrt, ist nicht im Stande, die Pläne eines Befehlshabers zu prüfen oder in ihrer Motivirung zu verstehen, aber er bildet sich oft ein richtiges Urtheil für die Leistungsfähigkeit seiner Führer und über den Grad ihrer Tüchtigkeit. Wo die Armeen aus dem Volke herauswachsen und auf der allgemeinen Wehrpflicht beruhen, lässt sich sehr wohl sagen, dass das Urtheil der Armee nach grossen Feldzügen, wo jeder Einzelne mit eigenen Augen und Sinnen Wahrnehmungen macht, als eine der bedeutendsten Manifestationen der Volksmeinung gelten muss, und dass selbst die Ansicht des gemeinen Mannes einen höheren Werth haben kann, als die Auffassung eines gelehrten Forschers, der sich zum Zwecke der Geschichtsschreibung mit militärwissenschaftlichen Stu-

Digitized by Google

dien theoretisch beschäftigt hat. Die Volksmeinung über einen Sachverständigen hat überall Bedeutung, wo persönliches Vertrauen ein Faktor des politischen Gelingens ist.

Während auf dem Gebiete der militärischen Angelegenheiten, insbesondere nach siegreich geführten Kriegen, das technische und sachverständige Urtheil der Fachkenner von der öffentlichen Kritik meistentheils geachtet wird, verhält es sich auf dem Gebiete der inneren Verwaltung einigermassen anders. Technische Erfolge treten hier niemals so augenscheinlich wie im Kriege hervor. Volksthümliche Heerführer gab es in der Kriegsgeschichte aller grösseren Staaten, volksthümliche Finanzminister auf die Dauer niemals, sondern nur so lange, als diese die Erwartung nährten, dass die Lasten des Landes erheblich vermindert werden könnten. Selten lässt sich die Volksmeinung über schwierige Verwaltungsfragen vernehmen, und, wo es geschieht, in der weniger wirksamen Erscheinung allgemeiner Klagen über das Mass der Staatslasten, die Ungleichmässigkeit ihrer Vertheilung, in dem übereinstimmenden Urtheil, demgemäss jeder glaubt, zu viel leisten zu müssen.

Eine bedeutungsvolle Ausnahme machte jedoch zu allen Zeiten die Stellung der Volksmeinung gegenüber der Polizei, deren technischer Apparat zwar verhältnissmässig einfach ist, aber in das Gebiet der sittlichen Interessen tief eingreift. Jedermann erkennt mit Leichtigkeit, dass die Stellung der öffentlichen Meinung zur Sicherheits- und Criminalpolizei, je nach ihrer Beschaffenheit, den Grad der allgemeinen Sicherheit erhöht oder vermindert.

Digitized by Google

Die continentale Polizei hat an der Erbschaft vergangener Jahrhunderte, seit dem Zeitalter Ludwigs XIV. seit den Missbräuchen der Bastille und der *lettres de cachet*, seit den Verfolgungen der deutschen Demagogen und den Bundestagscommissionen noch überall schwer zu tragen. Auf dem Gebiete der politischen Verfolgungen hatte sie regelmässig die öffentliche Meinung gegen sich. Fast immer war diese auf der Seite der Verfolgten. Wie wichtig diese Thatsache ist, zeigt in neuester Zeit die Gestaltung sicilianischer Verhältnisse. Andererseits ist die wesentlich verschiedene Gestaltung der Zustände in England dadurch bedingt gewesen, dass die Verfolgung des Verbrechers eine Sache der localen Selbstverwaltung und der staatsbürgerlichen öffentlich erhobenen Anklage bildete. Für die politische Moral des Continents ist es bezeichnend, dass die gewissenhafteste, dem Staat dienliche Anschuldigung von Seite einer Privatperson noch immer mit dem gehässigen Namen des „Denunzirens" gebrandmarkt zu werden pflegt, während in England es als eine staatsbürgerliche Ehrenpflicht gilt, die Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit zu wahren. Auch das ständige Anklageorgan der Staatsanwaltschaft begegnet in den Ländern des französischen Rechts einem weit verbreiteten Misstrauen. Bei der Organisation der Polizei und der Bemessung der ihr zur Verfügung stehenden Mittel sind somit die Forderungen der politischen Moral sehr erheblich betheiligt. Gerade diese sind es, die nach der gegenständlichen Seite der Volksmeinung den höchsten Werth verleihen.

Niemand kann es bedenklich finden, dass auf dem

Digitized by Google

Gebiete der Volkssitte die öffentliche Meinung eines censorischen Amtes walte, denn gerade hier macht sich im modernen Staatsleben eine bedenkliche Lücke fühlbar. Strafgesetze vermögen die öffentliche Moral nur in sehr bescheidenem Umfange zu ersetzen, die sittlichen Wirkungen, welche im Mittelalter der Kirchenglaube erzielen konnte, sind nach dem Verschwinden der Kirchenzucht durch kein positives Gegengewicht gegen die Ausschreitungen eines masslosen Individualismus und unbeschränkten Eigennutzes ersetzt worden. Es fehlt das nachbarschaftliche Ehrengericht der altgermanischen Gemeindeverfassungen, der mittelalterlichen Corporationen; die ehrwürdige Sitte des Volkslebens ist gelockert. Wo Kirchenbekenntnisse einander feindlich innerhalb eines und desselben Staates befehden, droht der Gesellschaft, falls die öffentliche Meinung machtlos bleibt, der Verfall des sittlichen Lebens. [30])

Die Verkümmerung und Ohnmacht der Volksmeinung auf dem Boden der öffentlichen Moral ist in der Mehrzahl der continentalen Länder augenscheinlich. Den Ausfall an staatsbürgerlicher und politischer Freiheit, den Mangel an Sicherheit in der Ausübung natürlicher Grundrechte, suchte man gleichsam dadurch zu ersetzen, dass die Freiheit der Privatperson rücksichtlich der öffentlichen Unsittlichkeit erweitert ward. Oft genug verwechselten selbst hochgebildete Männer die Straflosigkeit gegenüber den Gesetzen mit dem Wegfall jeder sittlichen Verantwortlichkeit vor der Volksmeinung. Solche, die den Beruf hatten, in sittlichen Dingen deren Führer zu sein, bekämpften nicht nur

Digitized by Google

mit vollem Rechte die alten Wuchergesetze als wirthschaftlich schädlich und praktisch erfolglos, sondern behaupteten auch mit ebenso grossem Unrecht die sittliche Indifferenz des Wuchers, als einer zulässigen Bethätigung der wirthschaftlichen Ueberlegenheit. Die öffentliche Meinung versäumte es, sich rechtzeitig in Kampfbereitschaft zu setzen gegenüber den wirthschaftlichen Ausschweifungen des Gründerwesens, der Lebensmittelverfälschungen, der betrügerischen Ausbeutungen in Handel und Wandel, obgleich aller Wahrscheinlichkeit nach ein rechtzeitiges Ehrengericht der öffentlichen Meinung, ausgebildet auf dem Boden des Vereinswesens, unterstützt von der Wirksamkeit der Presse und gewaffnet mit den Mitteln der staatsbürgerlichen Anklageberechtigung grösseren Erfolg hätte erreichen können, als die gewissenhafteste Anwendung der Strafgesetze durch ständige Amtsorgane. Ihrer höchst wichtigen Aufgabe eines kräftig eingreifenden Sittenrichteramtes entfremdet, ward die öffentliche Meinung wesentlich mit Fragen des formalen Verfassungsrechtes in Deutschland beschäftigt.

Die grössten culturgeschichtlichen Erfolge, welche die öffentliche Meinung in England seit einem Jahrhundert erfochten hat, liegen auf dem Boden der politischen Moral: die Emancipiation der Juden und Katholiken, die Beseitigung alter grausamer Strafgesetze und die allgemeine Mitarbeiterschaft der ausseramtlichen Kreise an der Verbesserung der Strafanstalten unter der Führerschaft von Howard, Sir Samuel Romilly, Brougham, Maconochie, Mackintosh, Mathew Davenport Hill, [81]) die Bekämpfung der Thierquälerei durch zahl-

Digitized by Google

reiche Privatvereine, die Verdrängung der alten Bestechungspraxis aus den Parlamentswahlen [32]) die mannigfachen Verbesserungen der Arbeiterverhältnisse, die Aufhebung des Zweikampfes, [33]) vor allen anderen Dingen aber die Abschaffung der Negersklaverei [34]) sind die Ergebnisse der öffentlichen Meinung, die grosse Männer bereit fand, gleichzeitig ihre Führer und ihre Diener zu sein. Die Mehrzahl der grossen parlamentarischen Namen ist nicht nur ausgezeichnet durch Reden und Abstimmungen in dem mächtigen Rathe der Nation, sondern in weit höherem Masse durch die unermüdliche, der Förderung der Humanitätszwecke gewidmeten Arbeit ausserhalb des Parlaments.

Es mag sein, dass das Sittenrichteramt der öffentlichen Meinung sich gelegentlich in dem Objecte seiner Bethätigung vergreift und uns mit einem Rückfalle in puritanische Engherzigkeit bedroht. Man kann im Zweifel sein, ob die öffentliche Meinung sich stets innerhalb der richtigen Schranken hält, wenn sie in England dem Volke geistige Bildungs- und Erholungsmittel an Sonntagen vorenthält, wenn sie aus ehrenwerthem Bedauern der Naturwissenschaft das Erkenntnissmittel der Vivisectionen bestreitet und wenn sie in einzelnen nordamerikanischen Staaten ein absolutes Verbot des Genusses geistiger Getränke durchzusetzen sucht. Aber trotz gelegentlicher Fehler und Missbräuche scheint es doch den höchsten und idealen Zielen des nationalen Lebens nicht zu genügen, die Wahrung der guten Sitte und der öffentlichen Moral lediglich der Kanzel, der Staatsanwaltschaft und der Polizeibehörde zu überlassen.

Digitized by Google

In den beiden Objecten, in der sachverständig technischen Aufgabe des öffentlichen Lebens und in der Staatsmoral haben wir die beiden Gränzpole bezeichnet, zwischen welchen sich der innere Werth der öffentlichen Meinung mannigfach abstuft.

Je allgemeiner eine Fragestellung gehalten werden kann, je mehr sich ein im öffentlichen Leben hervortretendes Problem den Principien der Moral anreihen lässt, desto eher lässt sich ein praktisch zu verwerthendes Urtheil aus dem Munde des Volkes erwarten. Je grösser andererseits die Zahl der zweifelhaften Vorfragen ist, je schwieriger die Beweiserhebung über streitige Thatsachen, desto seltener ist zu hoffen, dass das Volksurtheil ein zutreffendes sein werde. Die öffentliche Meinung ist desswegen seltener befähigt, sich über den labyrinthischen Gang diplomatischer Verhandlungen und die Fechterkünste des internationalen Notenaustausches klar zu werden, wohl aber ist sie im Stande, über grosse Angelegenheiten des Völkerrechtes und der Völkermoral aus dem Gesichtspunkt der nationalen Interessen oder der kosmopolitischen Billigkeit zu urtheilen, über Krieg und Frieden ihre Stimme vernehmen zu lassen und, wo andere Nationen als Kriegführende in Betracht kommen, Zuneigung oder Abneigung in die Wagschale der Neutralität zu werfen. Bei solchen Veranlassungen stellt sich dann freilich heraus, dass die Meinungen der Völker, wo auswärtige Beziehungen zu würdigen sind, nicht bloss von den idealen Vorstellungen der Gerechtigkeit, sondern in ähnlicher Weise, wie die Meinungen der einzelnen Menschen, auch von den Eindrücken des Staatsvortheils

Digitized by Google

beherrscht werden. Daraus erklärt sich, dass die Nationen über geographisch entfernte Länder gerechter urtheilen, als über Nachbarstaaten. Als gegenständlich nicht unterrichtet muss nach dem Standpunkte der Gesetzgebung einzelner Länder die öffentliche Meinung in solchen Fällen gelten, wo ihr die Mittel der Kenntnissnahme von staatswegen entzogen blieb, weil die Grundsätze des Aemterrechts das Amtsgeheimniss vorschreiben. Ist aber einmal durch Verletzung der Amtsverschwiegenheit eine Thatsache bekannt geworden, auf welche ein Urtheil begründet werden kann, so kann die Volksmeinung nicht getadelt werden, falls sie sich vernehmbar macht. Noch heute dauert jenes in der Geschichte oft hervorgetretene Misstrauen des Volkes gegen die Politik des Verbergens und Verschweigens überall fort, so dass schon deswegen der modernen Staatsverwaltung die Aufgabe gestellt ist, das Princip der Oeffentlichkeit bis zu denjenigen Gränzen auszudehnen, innerhalb deren das Staatswohl überhaupt bestehen kann. Der unermessliche Gewinn, den die öffentliche Rechtspflege mit sich gebracht hat, liegt auf der Hand, und es ist heute schwer zu begreifen, dass man darüber so lange Zeit streiten konnte.

Vornehmlich in der Strafrechtspflege sucht sich die öffentliche Meinung mit ihrem Urtheil zu Recht oder zu Unrecht zu bethätigen. Obwohl man dem öffentlichen Gerichte und der Volksstimme bei Einleitung der ersten Erhebungen gegen bestimmte Personen, sogar während der Zeit des alten Inquisitionsprocesses Fingerzeige entahm, und auch heute mit gebührender Vorsicht darauf achten darf, lehrt die

Digitized by Google

Erfahrung, dass die öffentliche Meinung sich strafprocessualisch in entgegengesetzten Richtungen abwechselnd bewegt. Bald verlangt sie wirksamen Schutz gegen wirkliche oder vermeintliche Uebergriffe der Strafverfolgungsbehörden, bald verhält sie sich missgünstig gegen die Rechte des Angeklagten, indem sie auch nach erfolgter Freisprechung, vielleicht sogar nach verbüsster Strafe ihre feindselige Stimmung unverändert bewahrt.

Bei der Anwendung des Strafgesetzes hat sich der Richter nicht darum zu bekümmern, ob sein Ausspruch von der öffentlichen Meinung gut geheissen wird oder nicht, wohl aber hat er, wo die Gränzen der Strafbarkeit zweifelhaft sind, die vorherrschende Auffassung des Volkes neben dem Buchstaben des Gesetzes zu Rath zu ziehen. Thatsächlich unterliegt freilich der Richter in manchen Ländern dem Druck der öffentlichen Meinung. In solchen Demokratien, die den Grundsatz der Sachverständigkeit des Richters gering schätzen, die lebenslängliche Dauer der Amtsstellungen nicht anerkennen und das richterliche Personal aus Volkswahlen hervorgehen lassen, macht sich dieser Druck in hohem Masse fühlbar. Geschworene vermögen ihm schwerer zu widerstehen, als ständige Richtercollegien. Aus diesem Grunde scheint es nicht wünschenswerth, dass eine bestimmte öffentliche Meinung über Schuld oder Unschuld vorzeitig verkündet werde. Nach französischen Vorbildern geformt, gibt der § 17 des deutschen Reichspressgesetzes der Besorgniss Ausdruck, dass die Geschworenen ungebührlich beeinflusst werden könnten, und verbietet

Digitized by Google

die Veröffentlichung der Anklageschrift und amtlicher Schriftstücke vor der öffentlichen Verhandlung, der die Priorität der Kundgebung solcher Schriften gewahrt wird. [35])

Auch nach Verkündung des Urtheilsspruchs darf sich die öffentliche Meinung durch Vermittlung der an der Gerichtsstelle Anwesenden ebenso wenig äussern, wie in Beziehung auf die Berathungen der Landtagsmitglieder. Diese Einschränkungen beziehen sich jedoch nicht auf die Objekte des Meinens, sondern vielmehr nur auf eine unschicklich erachtete Form der Meinungsäusserung, die unter Umständen, zu erregten Zeiten wenigstens gefährlich werden könnte.

Im Uebrigen müssen sich auch gelehrte Richter gefallen lassen, dass ihre Urtheile von der öffentlichen Meinung gemissbilligt werden. Hat das Urtheil der Laien in den Schwur- und Schöffengerichten einen relativ bedeutenden, von den Gerichtsverfassungsgesetzen anerkannten Werth, so ist es unmöglich, die Stimme der Laienkritik in der Presse als völlig werthlos zu erachten. Die natürliche Gränze, die die öffentliche Meinung freier und politisch gebildeter Nationen inne zu halten hat, ist darin angedeutet, dass das positive Gesetz während seines Bestehens, auch wo es allgemein getadelt wird, doch überall zu achten ist und die Autorität des Richteramts nicht grundsätzlich beschädigt wird, was bei einer ruhigen Kritik einzelner Aussprüche keineswegs der Fall ist. Dass richterliche Irrthümer thunlichst bald aufgedeckt werden, liegt durchaus im öffentlichen Interesse; es wäre geradezu verwerflich, wenn man unschuldig Verurtheilte unter einer kurz-

Digitized by Google

sichtigen Politik der Verschweigungen leiden liesse. Die Anforderungen an das Richteramt können nicht weiter gehen, als dahin, dass es unabhängig, frei nach seiner bessten Einsicht, und sorgfältiger Prüfung sachverständig urtheile. Unfehlbarkeit von ihm zu erwarten, ist Niemand berechtigt. Der Nachweis richterlicher Irrthümer ist daher geeignet, erheblichen Nutzen zu bringen, insbesondere wenn durch die Presse dargethan werden kann, dass wichtige Mittel der Wahrheitserforschung unbenutzt blieben oder übersehen wurden. Ohne wahrheitsgetreue Berichterstattung über Gerichtsverhandlungen ist Oeffentlichkeit der Rechtspflege überhaupt nicht gegeben.

Religiöse Meinungen Einzelner oder anerkannter Religionsgesellschaften missbilligend oder lobend beurtheilen zu dürfen, kann die öffentliche Meinung nicht beanspruchen, nachdem die Gewissensfreiheit im vollsten Masse überall anerkannt wurde. Etwas ganz anderes aber ist die Kritik der kirchlichen Zustände, soweit diese über das Gebiet des Cultus und der Glaubenslehre hinausgreifen und gesellschaftliche oder politische Beziehungen berühren. Selbst das Mittelalter liess es sich nicht beschränken, die Ausschreitungen der Geistlichkeit zu rügen. Als eine höchst wichtige Aufgabe der öffentlichen Meinung scheint es aber auch umgekehrt, leichtfertige Angriffe auf die Glaubenslehre der Kirchengesellschaften abzuwehren und dafür einzutreten, dass die Würde des religiösen Lebens nicht herabgesetzt werde. Die Discussion der Glaubenssätze ist wissenschaftlich überall aufrecht zu erhalten, zwischen der wissenschaftlichen Forschung und der grundsätzlich

Digitized by Google

Angesichts der Volksmenge in Blättern niedrigsten Bildungsgrades betriebenen Herabwürdigung jedweder Religionslehre ist ein weiter Abstand. Nur zu billigen ist es daher, wenn die öffentliche Meinung in England erfolgreich in der Richtung wirkt, dass gebildete Männer die Discussion religiöser Fragen nicht an die unrechte Stelle verpflanzen. Wie nicht jedes Gespräch in Gesellschaft von Kindern berechtigt ist, so darf auch nicht jede Frage vor der Volksmenge discutirt werden. Das Gesetz kann hier keine Schranken ziehen, wohl aber die öffentliche Meinung.

Von den gegenständlichen Beziehungen der öffentlichen Meinung unabhängig bleibt in der Hauptsache die Macht, mit der sie sich im einzelnen Fall zur Geltung bringt. Allenfalls liesse sich behaupten, dass dieselbige naturgemäss im Gegensatze gegen mächtige Stände weniger vermag, als gegenüber einzelnen Personen oder Behörden. Den Standesprivilegien des Adels und der Geistlichkeit hat die öffentliche Meinung vor hundert Jahren mehr Eintrag gethan, als gewissen Ausnahmestellungen des Militärwesens in der Gegenwart. Denn schwerlich lässt sich leugnen, dass die öffentliche Meinung ein geheimes und schriftliches Strafverfahren gegen Soldaten schon seit langer Zeit als einen ungerechtfertigten Widerspruch gegen die allgemein gebilligten Grundsätze jeglicher Rechtspflege erachtet.

Im Uebrigen hängt die thatsächliche Macht der öffentlichen Meinung von einer Reihe von Umständen ab, die mit ihrem ethischen und intellectuellen Gehalt nicht in nothwendiger Verbindung stehen.

Digitized by Google

In erster Linie ist hier noch einmal an das zu erinnern, was bereits von Bluntschli bemerkt wurde: Die öffentliche Meinung ist in der negativen Richtung des Widerstandes gegen die Ausführung bestimmter Regierungshandlungen mächtiger als in der positiven Richtung der Durchsetzung ihrer Forderungen. Es ist leicht erklärlich, dass ohne ihre Mitwirkung solche Staatshandlungen nicht zum Ziele gelangen, die einer positiven Unterstützung durch das Volk bedürfen. Die Gränze des Staatszwanges ist dann immer auch die Gränze des Erreichbaren. Grosse statistische Erhebungen, bei denen auf die Mitwirkung der einzelnen Staatsbürger zu zählen ist, bleiben in Mitten einer misstrauischen, gleichgültigen, des Gemeinsinnes entbehrenden Bevölkerung, in orientalischen Staaten beispielsweise, wenn überhaupt ausführbar, jedenfalls ohne die Bürgschaften der Zuverlässigkeit.

Dass die Negationen der öffentlichen Meinung stärker sind als ihre Positionen, erklärt sich zuvörderst daraus, dass es viel leichter ist, eine grosse Anzahl von Menschen in der Verneinung bestimmter Behauptungen zu vereinigen. Es bedarf in der Regel keiner grossen Anstrengungen, um den Vorzugsrechten einzelner Klassen bei geschickter Benutzung der menschlichen Leidenschaften, insbesondere durch Erregung des Neides übermächtige Feindschaften von Seiten aller nicht Bevorzugten entgegenzustellen. Der Uebergang von der Aristokratie zu demokratischen Regierungsmaximen ist aus diesem Grunde viel eher ausführbar, als der umgekehrte Weg. Die Einzelnen sind schwer zu überreden und noch schwerer zum Eingeständniss

Digitized by Google

zu bringen, dass die Staatsgesammtheit bei einer Theilung und Organisation der politischen Functionen irgend etwas gewinnen könnte.

Als ein Beispiel für die Möglichkeit, auch positive Forderungen mit Hülfe der öffentlichen Meinung durchzusetzen, pflegt man in der Regel die englische Reformbill anzuführen. Dabei ist aber nicht zu vergessen, dass der Kern dieser Massregel sich gegen die Privilegien der „verfaulten Burgflecken" richtete, die Aufregung einen hohen und Besorgniss erregenden Charakter angenommen hatte, die Furcht vor der Gewaltthätigkeit der Menge eine berechtigte war, und der englischen Staatsregierung gegenüber einer immerhin möglichen Volkserhebung die physischen Machtmittel fehlten, worüber continentale Regierungen meistentheils verfügen. Die öffentliche Meinung würde ohne Hinzutreten jener bedenklichen Anzeigen tief gehender Erregung den Widerspruch des Englischen Oberhauses schwerlich besiegt haben. [86])

Die Ueberlegenheit der öffentlichen Meinung in der negativen Richtung erklärt sich ausserdem auch daraus, dass die Verhältnisse der zeitlichen Dauer andere sind, als im entgegengesetzten Falle. Verneinungen lassen sich leichter festhalten und bedürfen keiner weiteren Bethätigung des Willens auf Seiten der Meinenden, um sich in ihrem Dasein zu behaupten. Andererseits ist es eine bekannte politische Maxime aller Zeiten gewesen, dass man den unbequemen oder unberechtigten Forderungen der Volksmeinung am besten begegnet, wenn man andere Interessen in den Vordergrund des öffentlichen Lebens schiebt oder die

Digitized by Google

allgemeine Aufmerksamkeit auf andere Gegenstände lenkt. Auch ist es für einflussreiche Staatsmänner leicht, der öffentlichen Meinung scheinbare Zugeständnisse zu machen, die von einem minder thatkräftigen Theil des Volkes genügend erachtet, von anderen Vertretern der öffentlichen Meinung dagegen als nicht hinreichend angesehen werden.

Die Erfahrung dürfte überdies zeigen, dass heut zu Tage die öffentliche Meinung in politischen Angelegenheiten häufiger dem Wechsel unterliegt, als in früheren Zeiten. Mit der Vervielfältigung der Objecte, denen sich unsere Aufmerksamkeit zuwendet, mit der Theilung der geistigen Arbeit, die den Einzelnen dazu nöthigt, sich mit gewissen Aufgaben des Denkens vorzugsweise zu beschäftigen, mit der Schnelligkeit, in der die uns beherrschenden Eindrücke der Aussenwelt wechseln, verliert auch die öffentliche Meinung an Nachhaltigkeit und Beständigkeit, folglich auch an Aussicht auf Erfolg in allen solchen Fällen, in denen Beharrlichkeit entscheidend wirkt. Die öffentliche Meinung mag unter solchen Umständen früher zur Reife gelangen, aber sie welkt auch früher dahin. Nicht selten verflüchtigt sich dieselbe nach kurzer Zeit. Schon diese Erscheinungen der grösseren Veränderlichkeit oder Beständigkeit der öffentlichen Meinung nöthigen dazu, die Frage nach ihrem Ursprunge und ihrer Entstehung gleichfalls in's Auge zu fassen. Es scheint klar, dass die Art, wie sie sich gebildet hat, auf ihren inneren Werth und auf die Bemessung der ihr zu gewährenden Anerkennung von einigem Einfluss sein muss.

Digitized by Google

VI.

Entstehungsprocess der öffentlichen Meinung.

Ueber den Gang, den die öffentliche Meinung in ihrer allgemeinen geschichtlichen Entwicklung genommen hat, sind im zweiten und dritten Abschnitt dieser Untersuchung bereits einige Andeutungen gegeben worden. Aus ihnen geht hervor, dass die Bedingungen, unter denen die öffentliche Meinung entsteht, theils allgemeiner Art sind, theils als eigenthümliche, historische, räumliche, nationale Verhältnisse aufgefasst werden müssen.

Die selbstverständliche Voraussetzung jeder Collectivmeinung ist das Vorhandensein eines Gesellschaftszustandes, einer socialen Grundlage des menschlichen Lebens. Auf ihr vollzieht sich die naturgemässe Sonderung und die nothwendige Wechselwirkung zwischen Gesammtrecht und Einzelrecht, Gesammtinteressen und Einzelinteressen, folglich auch Gesammtmeinungen und Einzelmeinungen.

Als das Ursprüngliche im Gesellschaftsleben der Menschheit erscheint stets und überall das Uebergewicht der Gesammtvorstellungen über die Eigenartigkeit des Gedankenvorrathes Einzelner. Hält man die ehemalige, gegenwärtig aufgegebene Kategorie eines „geistigen Eigenthums" zum Zwecke der Veranschaulichung fest, so würde man bei genauer Untersuchung wahrscheinlich finden, dass bei der Ablösung der

Digitized by Google

individuellen Lebenssphäre aus dem Gesammtlebensprocess der alten Gesellschaftsformen der Familie, der Geschlechter, der Stämme, der Gemeinden und des Staates die Privateigenthumsbildung sich von beweglichen Gütern auf den Grundbesitz ausdehnte und die geistigen Güter zuletzt ergriff. Das Erste in den alten Gesellschaftszuständen war unzweifelhaft das Vorhandensein von Collectivmeinungen, die Differenz in dem Inhalt der individuellen Meinungen also eine geringe.

Der Process in der fortschreitenden Individualisirung der Meinungen ist gleichbedeutend mit dem Process der menschlichen Cultur. Abhängig erscheint derselbe in seinem geschichtlichen Fortgang, soweit der Staat in Betracht kommt: von der Eigenartigkeit geistiger Begabung bei einzelnen Völkern, von den Formen des staatlichen Lebens und den Grundverfassungen der Gemeinwesen, von den Mitteln des örtlichen und gesellschaftlichen Verkehrs und ihrem jeweiligen Entwicklungsstande.

Für die antike Welt ist es vergleichungsweise leicht, auf dem räumlich begränzten Bezirke der Communalstaatsbildungen den Process der Collectivmeinungsbildung zu analysiren. Das Ergebniss bleibt, dass neben der Ueberlieferung der Gesammtmeinungen von einem vorangegangenen Geschlechte auf das nachfolgende, die Ausbildung der collectiven Meinungen durchaus beherrscht blieb von dem persönlichen Meinungsaustausch unter den Staatsbürgern freier Gemeinwesen. Jeder Einzelne trug soweit auch einen auf dem Wege eigener Beobachtung und selbständiger Er-

Digitized by Google

fahrung gewonnenen Massstab für die relative Stärke der Gesammtmeinungen gegenüber der eigenen Meinung in sich.

Ungemein verwickelt und schwer darzustellen erscheint dagegen der Entwicklungsprocess der Gesammtmeinungen in der modernen Welt. Dass die Analyse der öffentlichen Meinung für die Psychologie ein Problem stellt, dessen Lösung nur bei sorgfältigster Beobachtung erreichbar scheint, ist von verschiedenen Seiten anerkannt:

Biedermann meint mit Recht, es gehöre zu einer der wichtigsten und interessantesten, freilich auch schwierigsten Aufgabe der Culturgeschichte, den Fortgang der öffentlichen Meinung bei einem einzelnen Volk oder bei vielen Völkern zu beobachten und klarzustellen.

Aus leicht erklärlichen Gründen ist dieses Problem in denjenigen Ländern von der Geschichtsschreibung am genauesten beobachtet worden, in denen die Phänomene der öffentlichen Meinung sich am meisten bemerkbar machten und für das öffentliche Leben unmittelbar einflussreich erwiesen. In erster Linie stand dabei England. Macaulay, Buckle, Lecky und Greene haben daher den Offenbarungen der öffentlichen Meinung überall die gebührende Beachtung geschenkt und gelegentlich auf Factoren der Meinungsbildung in England, auf die Bedeutung von Theatern, Kaffeehäusern, Clubs, Zeitschriften und wirthschaftliche Interessenfragen hingewiesen.

Eine Geschichte des neueren englischen Verfassungsrechtes ist undenkbar, ohne eine Beachtung der

Digitized by Google

Bewegungen und Veränderungen in den Factoren der öffentlichen Meinung. Die bis jetzt noch zu behauptende Unnachahmlichkeit des Englischen Parlamentarismus wurzelt unter anderem auch darin, dass die einfachen Grundstoffe, aus denen die öffentliche Meinung sich ehemals zusammensetzte, anderwärts heute nicht mehr reproducirt werden können: Die geschichtliche Ueberlieferung nationaler Einheit, frühzeitig ausgeprägt in festen Verfassungsformen, der Fortbestand einer gesellschaftlich, politisch und intellectuell leitenden Klasse neben dem Princip der bürgerlichen Gleichheit vor dem Gesetze, und endlich die Schranke des corporativen Lebens und des *self-government* gegenüber der Macht des Centralismus.

Das Eigenthümliche der modernen Meinungsbildung im Vergleich zu vergangenen Zeiten besteht überall darin, dass die räumlichen Verhältnisse der Grossstaatengebiete so völlig verändert sind gegen früher. Die öffentliche Meinung des Staatsvolkes, mit der wir es zum Unterschiede anderer Collectivmeinungen innerhalb der Gemeinde, der Provinz und der Berufsstände allein zu thun haben, kann also nicht mehr durch persönlichen Meinungsaustausch wie in städtischen oder ländlichen Gemeinden vermittelt werden. Aenderte sich in den mittelalterlichen oder antiken Staatswesen unter den Augen der Zeitgenossen eine Collectivmeinung, so war es vermuthlich nicht allzu schwer, etliche Individuen zu kennzeichnen, deren Einfluss eine Neuerung in dem Stande der Ansichten veranlasst oder befördert hatte. In den modernen Staaten mag es dem Historiker oder Literaten

Digitized by Google

möglich sein, einzelne Männer zu entdecken, die auf die Bildung der Meinungen einwirken. Für die Massen des Volkes ist es dagegen unmöglich, irgend einen Namen zu nennen, der gleichsam durch seine Unterschrift die Bürgschaft für die Wahrheit der öffentlichen Meinung übernähme.

Die öffentliche Meinung ist daher in einem doppelten Sinne unpersönlich. Der Einzelne weiss sich unbetheiligt an der Entstehung solcher Meinungen und er kennt auch nicht die Urheber der öffentlichen Meinung oder diejenigen, die ihr auf dem Wege der Verbreitung als Gehülfen dienstbar sind. Zwischen dem Continente und England besteht jedoch der weitere Unterschied, dass in England die Volksmeinung wesentlich im Gefolge der leitenden Klasse, der *gentry*, einherschreitet und daher immer noch ein gewisser, wenn schon unklarer Rest von Personalität in der öffentlichen Meinung wirksam erscheint.

Ein zweites, in der Entstehung der öffentlichen Meinung wichtiges Moment ist die der neuesten Zeit angehörige Vervielfältigung der technischen Verkehrsmittel. Einer besonderen eingehenden Untersuchung würde es bedürfen, um den Einfluss darlegen zu können, den Eisenbahnen und Dampferlinien, Telegrafie und Postverkehr nicht nur auf den Process der Meinungsverbreitung, sondern auch auf die collectiven Vorstellungen unter den Menschen ausgeübt haben. Können auf dem politischen Gebiete die Menschen sich heut zu Tage nicht mehr zur gemeinsamen Besorgung staatlicher Angelegenheiten in Urversammlungen, anders als zum Zwecke der blossen Abstimmung ohne

Digitized by Google

Discussion zusammenfinden, so haben doch in der Gewohnheit, dem Luxusbedürfniss oder der wirthschaftlichen Bewegung des Reisens Berührungen zwischen Menschen Statt, die vor einem halben Jahrhundert durch weiteste Entfernungen von einander getrennt geblieben wären. Aermere Personen der niederen Stände, die trotz der Aufhebung der Leibeigenschaft thatsächlich in Ermangelung der modernen Verkehrsmittel an die Scholle gebunden geblieben wären, gerathen in Bewegung. Die gesellschaftlichen Autoritätsverhältnisse, zu einem Theile unzweifelhaft auf örtlicher Gewohnheit des Zusammenlebens und Nachbarschaft beruhend, sind nicht nur in Städten, sondern auch in ländlichen Gemeinden überall aufgelockert. Auf grossen und zahlreichen Wanderversammlungen, bei Volksfesten und Ausstellungen finden sich, aus weiter Ferne kommend, Volksmassen mit einander vereinigt, deren Verkehrsweise und Lebensform sich in derselben Weise auszugleichen scheint, wie die örtlichen Abstände in den Volkssitten und den wirthschaftlichen Bedürfnissen. Gleich der äusserlichen Kleidung des Menschen wird auch die Eigenthümlichkeit in der geistigen Tracht, die dem Gedanken eine eigenthümliche Form leiht, mehr und mehr verdrängt durch den Process der allgemeinen Einebnung aller socialen Höhenprofile.

Die Mittel und die Wege der Meinungsverbreitung sind in beispielloser Weise gewachsen. Gleichzeitig haben sich aber auch die wirthschaftlichen Grundlagen der Existenz für die mittleren Klassen wesentlich umgestaltet, seitdem jede Arbeitsleistung von der Concurrenz des Weltmarktes beherrscht, jeder Erwerb in

Digitized by Google

seinem Bestande durch die alljährlich sich mehrende Zahl wichtiger Erfindungen und technischer Verbesserungen bedroht wird und endlich die Nothwendigkeit gegeben ist, der Vorbereitung durch eine verbesserte Fachbildung in allen höheren Lebenskreisen ein ehemals nicht erforderlich gewesenes Mass an Zeitaufwand zu widmen. Die Folge davon ist, dass den Vorkommnissen des öffentlichen Lebens, den wichtigsten Objecten der Volksmeinung weniger Aufmerksamkeit auf kürzere Zeit zugewendet werden kann. Der Process der öffentlichen Meinungsbildung gelangt daher gegenwärtig häufig nicht zu einem Abschluss.

Gleichzeitigkeit in dem Eintritt mehrerer wichtiger Ereignisse auf dem Weltschauplatze verhindert den ruhigen Gang der Meinungsbildung, die oft genug durch widersprechende Gerüchte und durch Widerruf als sicher angenommener Thatsachen durchkreuzt wird. Im Grossen und Ganzen scheint es daher, als ob die feste Ausgestaltung bestimmter und klarer, dauernder Volksmeinungen in der Gegenwart trotz der Erleichterung in der Benützung der Verkehrsmittel schwerer von Statten gehe, als früher.

War ehemals die Volksmeinung ein Product gegebener staatlicher Ueberlieferungen, der Volksgewohnheiten und Volkssitten, der Autorität des Alten und nebenher auch des Bedürfnisses der Neuheit, so ist für die Gegenwart das Neue in Thatsachen und das Bedürfniss der Abwechselung so sehr das Entscheidende geworden, dass die Volksmeinung des festen Haltes an geschichtlicher Ueberlieferung in den continentalen Staaten ebenso sehr entbehrt, wie jener eigenthümlich thatkräftigen

Digitized by Google

Vorarbeit in der Gedankenwerkstätte grosser Männer, die an Principien glaubten und ihnen alles zum Opfer brachten. Was vor hundert Jahren nach dem Glauben der Zeitgenossen ein den Einzelnen verpflichtendes Princip in der Gesellschaft war, ist im Verlaufe der Zeit nun ein Schlagwort geworden, wodurch der bequemen und geistig trägen Menge der Vorwand geboten wird, sich der eigenen Gedankenarbeit zu entziehen. Die Autorität der politischen Phrase, die niemals geringfügig war, hat unter den dargelegten Verhältnissen für die breiten Schichten der Mittelmässigkeit und der Gleichgültigkeit unter der Staatsbevölkerung eine höhere Bedeutung gewonnen, als je.

Schliessen sich daher heute zahlreiche Individuen einer Meinung an, die ihnen als die einfachste einleuchtet, weil sie als Consequenz eines nicht widerlegbaren Schlagwortes oder einer Phrase in geschickter Verpackung verabreicht wird, so geschieht dies zunächst aus dem Bedürfniss entweder der Trägheit, die geistige Arbeit scheut, oder der Ruhe nach der Ermüdung in Folge wirthschaftlicher Ueberanstrengung,

Die Hauptfrage wird, wenn man die Entstehung der öffentlichen Meinung erforscht, immer diese bleiben: Welche Beziehungen bestanden zwischen den alten Ueberlieferungen des nationalen Lebens, dem Inhalt der neu entstandenen Meinung und den leitenden Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens? Ob ein contradiktorisches Verfahren durch öffentliche Discussion der Meinungsbildung voranging? Welche Personen daran Theil hatten? Wie viel den Vorurtheilen der Menge und andererseits der gewissenhaften Prüfung derjenigen Thatsachen

Digitized by Google

zuzumessen ist, die die Grundlage eines öffentlichen Urtheils abgeben?

Dass die öffentliche Meinung der Massen in der Regel nicht das Werk sorgfältiger Prüfung und Sichtung der Thatsachen sein kann, ist bereits hervorgehoben worden. Die Meinungen, die sich nach und nach bei wichtigen Veranlassungen als die herrschenden herausstellen, bilden sich vielmehr aus dem Zusammenwirken einer Reihe theils aktiver theils passiver Factoren. Unter den letzteren steht in erster Reihe der Nachahmungstrieb, der, nicht blos auf dem Boden der Aeusserlichkeiten, der gesellschaftlichen Verkehrsformen, der Kleidung und Tracht, sondern auch auf dem Gebiete der Meinungen eine grosse Rolle spielt. Die Mehrzahl der Menschen von niederer oder mittlerer Bildungsstufe eignet sich diejenigen Ansichten über öffentliche Angelegenheiten willig an, die sie am häufigsten in ihrer Umgebung aussprechen und am lautesten verkünden hören. Sie glauben alsdann, dass der Mangel an Widerspruch innerhalb der ihnen nahestehenden Kreise gleichbedeutend sei mit der Unmöglichkeit einer Widerlegung. Die öffentliche Meinung entsteht in nicht wenigen Fällen aus dem Scheine einer bereits fertigen Volksmeinung, an der Antheil zu haben, der Einzelne um so begieriger ist, als er sich dessen bewusst bleibt, mit den Mitteln seiner Erkenntniss und dem Maasse seiner Einsicht zu einem selbständigen Urtheil in öffentlichen Angelegenheiten nicht leicht gelangen zu können. Je passiver sich der Einzelne verhält, je eifriger er darauf Bedacht nimmt, diejenige Meinung zu adoptiren, die

Digitized by Google

ihm in seiner Umgebung die herrschende zu sein scheint, desto weniger ist für ihn überdies der Vorwurf des individuellen Meinungswechsels zu besorgen, dessen Befürchtung so viele Menschen abhält, ihre Ansichten als eigene zu bekennen. Spricht man dagegen eine Meinung gleichsam im Namen Anderer als eine öffentliche aus, so kann der Vorwurf der Unrichtigkeit den Einzelnen nicht mehr treffen.

Wirksamer, als öffentliche Discussion ist zu allen Zeiten auch der Erfolg gewesen, den gewaltige, tiefer in das Volksleben eingreifende Thatsachen auf den Stand der Meinungen gehabt haben. In vielen Fällen ist die öffentliche Meinung das Echo der Kanonenschüsse, die eine siegreiche Armee auf dem Schlachtfelde abfeuert. Die öffentliche Meinung in Preussen erlitt während des Jahres 1866 nach den Böhmischen Siegen einen augenscheinlichen und nachhaltigen Umschwung, der, im Jahre 1870 ganz Deutschland ergreifend, seine Vollendung erhielt. In gleicher Weise vollzog sich der Wechsel in der öffentlichen Meinung Frankreichs zu Ungunsten Napoleons im Jahre 1870 ausserordentlich schnell, sobald man annimmt, dass in dem Plebiscit vom Mai desselben Jahres die öffentliche Meinung ihren ganz oder beinahe zutreffenden Ausdruck gefunden hatte.

Die Erfahrungen der französischen Geschichte seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts weisen übrigens darauf hin, dass in den modernen Grossstaaten der politische und gesellschaftliche Einfluss der Hauptstädte auch hinsichtlich der Meinungsbildung ein sehr bedeutender ist. Es ist oft wiederholt worden und trägt gewiss viel Wahrheit in sich, dass die Meinung

Digitized by Google

von Paris nahezu gleichbedeutend ist mit der Meinung von Frankreich. Eine Regierung, die gleich derjenigen des dritten Napoleon, die Meinung von Paris gegen sich hat, darf nicht darauf rechnen, dass sie durch andere Mittel als ihre physische Macht, aufrecht bleiben kann. Das Abhängigkeitsverhältniss der Provinzen und die Neigung, der hauptstädtischen Meinung zu folgen, wird um so grösser sein, je weiter die politische und administrative Centralisation eines Staates vorgeschritten ist und je mehr der Einfluss solcher Grossstädte wie Paris, sich auf den verschiedenartigsten Gebieten der Kunst und Wissenschaft, des Geschmacks und der Mode, der Industrie und des Handels gleichzeitig fühlbar macht. Der Prozess, mittels dessen sich herrschende Meinungen auf dem Gebiete der Politik bilden, ist in seiner Methode nicht erheblich verschieden von demjenigen, der den Geschmack einer bestimmten Periode zeitigt.

In Frankreich wechselt auch in der That die Popularität leitender Männer und die ihnen günstige Volksmeinung ebenso schnell wie die Kleidertracht; vielleicht noch schneller. Die unermessliche Beliebtheit, der sich Lamartine nach der Vertreibung des Hauses Orléans an der Spitze der provisorischen Regierung von 1848 zu erfreuen hatte, war ausserhalb Frankreichs beinahe ebenso unbegreiflich, wie die Schnelligkeit, mit der dieser Liebling eines ganzen Volkes dem öffentlichen Spott verfallen konnte. [37])

Aehnlich, wie in Frankreich, verhält es sich in England, wo London als der Mittelpunkt des gesammten öffentlichen Lebens auch als die centrale

Digitized by Google

Repräsentation der allgemeinen Landesmeinung gelten kann, während Deutschland, Italien und Oesterreich in gleich starkem Masse dem Einfluss des hauptstädtischen Lebens nicht unterliegen.

Es wäre freilich irrig, wenn man die öffentliche Meinung nur als Ergebniss eines tonangebenden Beispiels im Volksleben ansehen wollte. Mag der Nachahmungstrieb auch noch so stark sein, so gibt es doch auch Fälle, in denen sie sich gleichsam spontan aus dem Volke kund gibt. Dies ist meistentheils dann zu erwarten, wenn die moralische Empfindungsweise Angesichts sinnlich wahrnehmbarer, das Volksgefühl verletzender Vorgänge sich äussert. Grösser, als auf dem Gebiete der Meinungen, ist die Selbständigkeit und Einheitlichkeit in den Aeusserungen des Volksgemüths. Es scheint sogar, als ob nachhaltig ausdauernde Volksmeinungen in der Gegenwart nur dann zur Erscheinung kommen, wenn das Volksgemüth an dem Gegenstande des Meinens irgendwie betheiligt ist. Daraus erklärt sich vor allem die Festigkeit und Entschiedenheit, mit der die öffentliche Meinung in Nordamerika die Negersklaverei verwarf, nachdem die Grundsätze der öffentlichen Moral, die Anfangs nur in den Neu-England-Staaten entschiedene Verfechter gefunden hatten, sich im Zusammenhalt mit den Europäischen Ueberlieferungen zahlreicher Einwanderer über das Unionsgebiet verbreitet hatten. Unzweifelhaft darf man behaupten, dass die Sklaverei trotz gelegentlicher Vertheidigung von Seiten einzelner und trotz der ihr erwiesenen gesetzlichen Duldung, durch die Volksmeinung aller freien Staaten der Nord-

Digitized by Google

amerikanischen Union und der gesammten gebildeten Welt gerichtet war, als ihre Aufhebung während des grossen Amerikanischen Bürgerkrieges erfolgte.

Die activen Factoren, die in der Bildung einer übereinstimmenden Volksmeinung thätig sind, haben auch gleichzeitig die Eigenschaft als Mittel der Meinungsäusserung und als Repräsentationen der allgemein herrschenden Ansicht zu gelten. Dies galt beispielsweise früher von den Massenpetitionen, die in der Geschichte des Englischen Parlamentarismus ihre Rolle spielen. Die Sammlung von Unterschriften wirkte in solchen Fällen, zumal wenn sie durch thatkräftige Männer von localer Bedeutung betrieben ward, als Mittel der Meinungsbildung in einer Bevölkerung, die es liebt, politische Kräfte in Zahlen auszudrücken. Andererseits kommen Petitionen als Repräsentationen bestimmter Meinungen in Betracht. Neuerdings ist der Werth solcher Demonstrationen freilich gesunken; jede irgendwie nach ihrem Zwecke als erheblich geltende Petition pflegt eine Gegenbewegung hervorzurufen.

Das Gleiche gilt auch in der Hauptsache vom Vereinsrechte, das nach beiden Richtungen hin wirksam wird. Herrschende Meinung zu erzeugen, wird die Discussion in öffentlichen Versammlungen nur dann geeignet sein, wenn eine gewissenhafte Berichterstattung für die Verbreitung aller bedeutenden Kundgebungen bemüht war und wenn in öffentlichen Versammlungen von annähernd gleich starken Gegnern zweifelhafte Meinungen oder streitige Sätze verfochten wurden, während es auf der Hand liegt, dass die oft einstimmig gefassten Beschlüsse politischer Parteiversammlungen

Digitized by Google

einen Beweis für oder gegen den Stand der öffentlichen Meinung nicht zu erbringen vermögen. Der Zweck derartiger Kundgebungen pflegt auch in Wirklichkeit nur darin zu bestehen, von Zeit zu Zeit eine Musterung über die Heerschaaren der Parteien abzuhalten, die Pflichten der Parteitreue einzuschärfen und Wankende in ihrer Meinung zu bestärken. Immerhin ist zuzugeben, dass der energische Gebrauch des Versammlungsrechts und die persönliche Anwesenheit zahlreicher Mitglieder in den Augen vieler unentschlossenen Zuschauer den Schein einer starken Meinungsvertretung entstehen lässt und damit auch auf den Nachahmungstrieb anregend einwirkt, also auch Meinungen weiter verbreiten kann.

Unter allen Factoren, die gleichzeitig die doppelte Eigenschaft haben, sowohl Meinungen in der Volksmenge zu erzeugen, als eine Vertretung der öffentlichen Meinung darzustellen, nimmt ohne jede Frage die Presse den ersten Rang ein.

Digitized by Google

VII.

Die öffentliche Meinung und die Presse.

Das Pressrecht beruht, seiner geschichtlichen Entwickelung nach auf dem Gedanken, dass einerseits jeder Einzelne das Recht haben soll, seine Meinungen frei und ungehindert dem Staat gegenüber zum Ausdruck zu bringen, andrerseits aber auch in Druckschriften die Meinungen der Einzelnen die weiteste Verbreitung finden können, wenn sie als Aeusserungen der öffentlichen Meinung erscheinen. [38])

Mit gutem Rechte hat man der Pressfreiheit eine höhere Bedeutung beigemessen, als dem Versammlungsrechte. Die Forderung, dass staatliche Censur in die Darlegung der Meinung durch den Druck nicht eingreifen solle, gehört einer Zeit an, in der Flugschriften oder Bücher die Vermittelung abgaben für die Ausbreitung politischer Meinungen, während die periodische Presse damals verhältnissmässig wenig entwickelt war.

Thatsächlich ergab sich daraus dieses: Der Kreis der Lesenden war, als in England die Pressfreiheit durchgesetzt wurde, ein vergleichungsweise geringerer, als in der Gegenwart. Er war beschränkt durch die jeweilig bestehende, meistentheils unvollkommene Organisation des Buchhandels. Die Zahl der schreibenden Autoren war gleichfalls unbedeutend im Vergleich zur literarischen Massenproduktion der Gegenwart. In den

Digitized by Google

meisten Fällen bedingte die Drucklegung einer Schrift eine wirthschaftliche Verantwortlichkeit des Autors im Hinblick auf den möglichen Misserfolg des Absatzes. Immerhin konnte der Einzelne, wenn er sich eines besonderen Geschickes in der Darstellung bewusst war, oder einen angesehenen Namen führte, der Hoffnung hingeben, dass es ihm gelingen könnte, durch einzelne Bücher und Schriften Einfluss auf den Entwicklungsgang der öffentlichen Meinung zu gewinnen. [39])

Diese Verhältnisse haben sich im Zusammenhang mit dem unermesslichen Aufschwung des modernen Zeitungswesens erheblich verändert: Die Zahl derer die sich mit der Lektüre politischer Zeitschriften, vornehmlich der Tagesblätter befassen, hat sich nach allen Seiten ausgedehnt. Unberechenbar ist die Masse derjenigen, die ausser den Tagesblättern überhaupt gar nichts oder doch nichts Politisches lesen. Die Wirkungen politischer Flugschriften und ausführlicher Abhandlungen sind im Vergleich zu früheren Zeiten erheblich abgeschwächt. Selbst auf solche, die gar nicht lesen können oder mögen, üben die Tagesblätter einen bedeutenden Einfluss, denn die von diesen vertretenen Meinungen sind es, wodurch auch die Ansichten Lesensunkundiger bestimmt werden können, wenn ihnen berichtet wird, was eine Zeitung geschrieben hat. Die höhere Verehrung des gedruckten Wortes vor dem gesprochenen ist ein Kennzeichen jener weit verbreiteten Unbildung, welche glaubt, die Thatsache der Drucklegung beweise eine relativ grössere Bedeutung des gedruckt vorliegenden Inhalts. Was gedruckt ist, findet grösseren Glauben. „Wie gedruckt lügen" heisst nach

Digitized by Google

der üblich gewordenen Redewendung: so geschickt lügen, dass dem Lügenden geglaubt wird.

Wie die Zahl der Lesenden, so hat sich auch die Zahl der Schreibenden in annähernd gleicher Progression gegen früher vermehrt. Die Schriftsteller der modernen Presse unterscheiden sich von ihren Vorgängern dadurch, dass jene keine wirthschaftliche Verantwortlichkeit für den Absatz ihrer Geistesproducte zu tragen haben. Wegen der Druckkosten für eine politische Meinungsäusserung können sie niemals in Anspruch genommen werden. Im Gegentheil ist die Regel allgemein diese, dass die ständige Mitarbeiterschaft an allen bedeutenderen, weit verbreiteten Tagesblättern honorirt und für die meisten Schriftsteller zur Grundlage ihrer wirthschaftlichen Existenz geworden ist.[40])

Abgesehen von der Person des Redacteurs, tragen aber auch die Journalisten keinerlei literarische Verantwortlichkeit gegenüber dem lesenden Publicum. Ohne zu besorgen, erkannt zu werden, sind sie dagegen geschützt, wegen unrichtiger Darstellung thatsächlicher Verhältnisse, wegen persönlich gehässiger Angriffe gegen Gegner, wegen Verletzung sittlicher Gefühle, wegen Misshandlung der Sprachgesetze zur Verantwortung gezogen zu werden. Nicht bloss dem Strafrichter gegenüber, sondern auch im Verhältniss zu den ethischen Interessen des lesenden Publikums kommt Ihnen die Anonymität zu Gute. Die thatsächlich herrschende Regel der journalistischen Produktion ist: Schnelligkeit in der Mittheilung der Tagesneuigkeiten, Erklärung der politischen Vorgänge nach den Grundsätzen der Hermeneutik, die die Parteistellung des Leserkreises

Digitized by Google

an die Hand gibt, Befriedigung des präsumtiven Unterhaltungsbedürfnisses in dem vorauszusehenden Publicum, thunlichste Verschweigung oder Verdunkelung unangenehmer Wahrheiten, Herabminderung des persönlichen Werthes politischer Gegner, Emporhebung politischer Freunde, in beiden Fällen also Ueberschreitung der durchschnittlichen Linie der Gerechtigkeit; das Bestreben endlich, im Widerspruch zu thatsächlichen Vorgängen alle Consequenzen früher ausgesprochener Ansichten festzuhalten. [41])

Gegenüber dem Einzelnen, nicht berufssmässig und ständig angenommenen Tagesschriftsteller ist an Stelle der alten Staatscensur, die missliebige Bücher zu unterdrücken verstand, die Censurbehörde der Redaction getreten, welche alles dasjenige zurückweist, was in den Rahmen der jeweiligen Parteidoctrinen der Tagesblätter nicht hineinpasst. Daraus ergibt sich, dass allen denjenigen, die ausserhalb der engeren Parteigenossenschaften stehen, der Weg versperrt oder doch erschwert ist, der eine Einwirkung auf die öffentliche Meinung ermöglichen würde, wenn nicht etwa bezahlte Inserate ausserhalb des redactionellen Theils der Zeitungen zugelassen werden.

Die Gesammtpresse setzt sich, soweit sie politischen Aufgaben dient, von gelegentlichen, nicht in das Gewicht fallenden Ausnahmen abgesehen, aus zwei Klassen periodischer Literatur zusammen: Aus Zeitungen, die in ihrer Haltung durch das wirthschaftliche Interesse der Einträglichkeit bestimmt werden, was an und für sich gegenüber dem heute überall nothwendigen Einsatz grosser Kapitalien keineswegs tadelns-

Digitized by Google

würdig erscheint und andererseits aus solchen Blättern, die ohne die Aussicht auf Geldgewinn durch das Bedürfniss der Parteiagitation aufrecht erhalten werden.[42]) Auch ist es häufig, dass diese beiden Zweckbestimmungen in der Weise vereinigt sind, dass ein ausgesprochenes und entschiedenes Parteiblatt wegen anderweitiger Interessen eines Leserkreises auch von solchen gehalten wird, die ausserhalb der betheiligten Parteiverbindung stehen.

Als Thatsache des öffentlichen Lebens kann aber immerhin das gelten: Die grosse Masse des lesenden Publicums hält nur eine Zeitung. Wo eine Auswahl unter mehreren an demselben Orte erscheinenden Tagesblättern möglich ist, wird dasjenige bevorzugt, welches Parteimeinungen am entschiedensten vertritt und nebenher eine Reihe anderer Interessen, z. B. des gewerblichen oder kaufmännischen Marktes, der Billigkeit, der Unterhaltung, des localen Mittheilungsbedürfnisses befriedigt. Das unzweifelhafte Ergebniss ist daher: dass politische Bildung auf der Basis einer allen Meinungen gerechten Discussion ausserhalb der Zweckbestimmungen der Tagesblätter liegt.

Für die Beurtheilung der Leistungsfähigkeit, die die Tagespresse eines Landes entfaltet, ist es überdies nothwendig, ungefähr den Bildungsgrad derjenigen zu kennen, die als leitende oder ständig mitwirkende Kräfte in Betracht kommen. Mancherlei Verschiedenheiten werden dabei in den einzelnen Ländern in Erwägung zu ziehen sein. Es ist zu prüfen, ob der Journalismus nach der ihm im öffentlichen Leben beigemessenen

Digitized by Google

Bedeutung und nach der gesellschaftlichen Rangordnung, die er vorfindet, bedeutende Charaktere oder hochbegabte Männer deswegen anzieht, weil diese aus einer anerkannten schriftstellerischen Thätigkeit zu persönlichem Ansehen in der Gesellschaft oder zu höheren Staatsämtern gelangen können, oder ob er der Speculation auf eine erfolgreiche Demagogie in den niederen Volksschichten Vorschub leistet; ob endlich die Tagesschriftstellerei dadurch abschreckend wirkt, dass Staatsregierungen das Werk der Presse mit grundsätzlichem Misstrauen verfolgen, die Staatsanwaltschaften die Zeilen missliebiger Blätter mit der Lupe in der Hand beschauen und die Richtercollegien in tadelnden Kritiken der Regierungshandlungen die unverständige Einmischung unberufener Laien und das rechtswidrige Bewusstsein der Beleidigung präsumiren.

In denjenigen Staaten, in denen das ständige Beamtenthum eine der öffentlichen Discussion feindselige Stellung festhält und es für scharfsinnige Juristen schwer hält, die haarfeinen Gränzlinien erlaubter Kritik und strafgesetzwidriger Meinungsäusserungen zu unterscheiden, muss sich die Klasse derjenigen, die innerhalb des Beamtenthums selber politische Erfahrungen gesammelt haben und über den reichsten Schatz von Kenntnissen verfügen, meistentheils von der Betheiligung an der Tagespresse deswegen fern halten, weil sie, gleichviel ob mit Recht oder Unrecht, die Missgunst ihrer Vorgesetzten oder die Missbilligung ihrer Standesgenossen befürchten. Abseits bleiben fernerhin solche, die aus Mangel an journalistischer Uebung besorgen, eine wohlbegründete und sachlich richtige

Digitized by Google

Meinung nicht in der Weise vortragen zu können, die der redaktionellen Censur genehm sein würde.

Wofern daher die Leitung der Presse überhaupt noch in den Händen wissenschaftlich gebildeter Männer bleibt, was allerdings heute noch der häufigere Fall ist, werden diese vorwiegend der Art sein, dass entweder das formale Geschick der Darstellung oder die Gabe der Unterhaltung entscheidend war für ihre journalistische Berufswahl. Dagegen darf man als Regel vermuthen, dass inhaltlich gewürdigt, ihre Bildung vorwiegend als eine philosophische und ästhetische sich kennzeichnet. Ihre Neigung wird alsdann darin hervortreten, dass selbst in der gut geleiteten Presse das rein doctrinäre und abstrakt philosophische Element oder auch das dialektische Geschick der Polemik in der Würdigung der Zeitverhältnisse stärker erscheint, als die genaue Berichterstattung über thatsächliche Verhältnisse, die schnelle Verwerthung statistischer Materialien, die Discussion solcher Streitfragen, die nur mit Hülfe praktischer Erfahrung entschieden werden können.

Da staatswissenschaftliche Bildung erfahrungsmässig weit weniger in der Mehrzahl der Europäischen Staaten gesucht wird, als rein ästhetisch literarische Kenntnisse oder als Fachbildung zum Zwecke der Erlangung von Staatsämtern, so kann es nicht Wunder nehmen, wenn die Presse vielfach den Bildungsgang ihres leitenden Personals widerspiegelt: Entweder neben dem schroffen Parteigeiste jene Neigung zur Formulirung allgemeiner Principien des menschlichen Handelns, die Vorliebe für Generalisirung von vermeintlich absolut unanfechtbaren

Digitized by Google

Lehrsätzen, oder auch eine einseitig privatrechtliche Fachbildung als herrschende Richtung.

Die Neigung, ein System von politischen Glaubensartikeln zu formuliren, theilt sich im Verlauf der Dinge allen solchen mit, die der inneren geistigen Selbständigkeit ermangeln und dem gesellschaftlichen Nachahmungstriebe huldigen. Der Meinungskrieg unter den Blättern verschiedenartiger Parteistellung verläuft unter solchen Umständen ergebnisslos. Denn er wird nicht nach den Regeln der Beweisführung für oder gegen thatsächliche Anführungen ausgekämpft, sondern in einer Manier, der zu Folge sich jene siegreich glauben, die dem Gegner durch den Nachweis logischer Inconsequenzen, gelegentlicher Widersprüche, Herabwürdigung seiner Absichten, Verdächtigung seiner Charaktereigenschaften am tiefsten verwundeten.

Zu allen Zeiten gering, ist die geistige Selbständigkeit der Menge durch das moderne Zeitungswesen noch mehr verringert worden. Wenn nämlich auch für die Vertretung aller Hauptrichtungen des politischen Parteilebens thatsächlich in freieren Staatswesen gesorgt ist, so kann doch eine individuell selbständige, ausserhalb der Parteibestrebungen stehende Meinung auf demselben Boden der Presse nur äusserst schwer zu Worte kommen.

Der höchst wichtige Gegensatz und die für den Bildungsprocess der öffentlichen Meinung bedeutsame Wechselwirkung zwischen Einzelmeinung und Volksmeinung geht demgemäss verloren. Ebenso wenig ist zu erwarten, dass die öffentliche Meinung als Schranke der Parteiausschreitungen sich rechtzeitig äussern kann.

Digitized by Google

Die Presse, welche Alles in den Bereich ihrer Kritik zieht, ist sehr empfindlich, wenn, neben den Wohlthaten, die sie spenden kann und ausser dem von ihr zu hoffenden Nutzen, auch auf ihre Schattenseite hingewiesen wird. Diejenigen, welche die Technik des Zeitungswesens am genauesten kennen, und die Macht der Presse gelegentlich ihre Gegner empfinden liessen, nehmen am meisten Anstand, die formalen Wirkungen des Zeitungswesens zum Gegenstand einer tadelnden Kritik zu machen, weil sie die Wucht der Feindschaften kennen, die sie sich zuziehen würden, wenn sie die Mängel der Tagespresse aufdecken wollten.

Die Presse selbst kann gelegentlich in einen unmittelbaren Gegensatz gegen die öffentliche Meinung treten, ohne dass sie alsdann immer der Pflicht sich bewusst würde, nun auch ihrerseits der so rückhaltlos empfohlenen Volksstimme irgend eine Nachgiebigkeit zu erzeigen. Unzweifelhaft lässt sich behaupten, dass die Volksmeinung in allen gesitteten Staaten geschlechtlich und wirthschaftlich unsittliche Anzeigen, die Anempfehlung eines wucherischen Geschäftsbetriebes, die Ausbietung von schwindelhaften Geheimmitteln und Aehnliches entschieden verwirft. Dieselben Blätter jedoch, die jederzeit bereit sind, ein strenges Sittengericht über politische Gegner abzuhalten, nehmen keinen Anstand, um des Geldgewinnes wegen Annoncen abzudrucken, die allgemein verwerflich sind, und sich damit zu entschuldigen, dass solche Unsitte fast allgemein geübt wird. Dass hier in jedem Lande ehrenvolle Ausnahmen vorkommen, versteht sich von selbst. Gewiss ist aber auch die Wahrnehmung festzustellen,

Digitized by Google

dass gegenüber der Parteipresse zwischen der Macht der Volksmeinung in England und derjenigen in continentalen Staaten ein wesentlicher Unterschied obwaltet.

Man kann nicht sagen, dass die Tagespresse in der Mehrzahl der Staaten sich eines andern Abhängigkeitsverhältnisses als desjenigen zu ihrer Partei und eines anderen Zieles, als der Vergrösserung ihres politischen Einflusses durch Wachsthum ihres Leserkreises bewusst zu sein pflegt. Sie ist daher in der Gegenwart nicht sowohl Organ der öffentlichen Meinung als vielmehr Darstellung des Uebergewichts, das in nicht wenigen Staaten der Parteigeist über den Gemeingeist des Volkes bereits erlangt hat. Die Presse macht die öffentliche Meinung in der Mehrzahl der Fälle. Schwer würde es sicherlich sein, das Vorhandensein einer Volksmeinung zu erweisen, die sich unabhängig von jeglicher Vertretung in der Presse zu behaupten vermöchte. Ohne allen Zusammenhang mit der Presse haben sich in neuerer Zeit nur in den grossen Centren mancher Städte Bewegungen politischer Art vollzogen, die von der Tagespresse entweder nicht bemerkt, oder nicht gefördert worden sind. Beispiele dieser Art liefert die amerikanische Staatspraxis. Die Knownothing-Partei war zu überraschender Bedeutung gelangt, ehe die Presse in New-York davon Notiz genommen hatte, und in dem Wahlfeldzuge von 1856 hatten fast alle Tagesblätter dieser Stadt für Fremont Partei genommen, der zur allgemeinen Ueberraschung nur eine unbedeutende Anzahl von Stimmen bei seiner Präsidentschaftscandidatur erhielt.

Digitized by Google

Auch nach der moralischen Seite wird das Volksleben durch die herrschend gewordene Sitte der Anonymität nicht wenig beeinträchtigt. Die Presse, die ihr geschichtliches Dasein gerade in dem Gegensatz gegen die heimliche Staatspraxis begründete, die Presse, als die wichtigste Grundlage des alles ergreifenden Geistes der Oeffentlichkeit, bekennt sich selber in ihrer Einrichtung zu der Regel des Geheimnisses. Und doch ist das Auftreten namenloser Schriftsteller gegenüber dem lesenden Publicum kaum anders zu beurtheilen, als wenn etwa in einer öffentlichen Versammlung die Praxis herrschend wäre, alle Redner in einer Maske, gleich antiken Schauspielern oder gleich den in strenger Zellenhaft gefangenen Sträflingen, erscheinen zu lassen. Vom Standpunkt einer Presse, die von der Staatsregierung nach allen Seiten hin angefochten und gehindert wird, lässt sich die Anonymität als unentbehrlich behaupten, wenn es darauf ankommt, Thatsachen zu erfahren, die der Oeffentlichkeit ohne genügenden Grund vorenthalten bleiben, Männer als Gehülfen zu gewinnen, die sich vor der Oeffentlichkeit scheu zurückziehen würden und endlich Mittheilungen zu verwerthen, die in ihrer Form unbrauchbar sind, vom Redacteur also erst umgearbeitet werden mussten. In freien Staatswesen hingegen ist die Anonymität, als Regel genommen, vorwiegend nachtheilig für die Interessen des Publicums und für die Bildung der öffentlichen Meinung.

In erster Linie erscheint es überall dem Gerechtigkeitsgefühl entsprechend, dass solche, die öffentlich Kritik üben, auch ihrerseits einer Entgegnung sich

Digitized by Google

aussetzen. Um so nöthiger ist diese persönliche Verantwortlichkeit auf dem Boden der öffentlichen Moral, als einerseits die juristische Verantwortlichkeit des Redacteurs dem Strafgesetzbuch gegenüber vielfach zu weit ausgedehnt worden ist und thatsächlich eine Vertheidigung öffentlicher Interessen gegen die Entstellung wichtiger Vorgänge durch den sogenannten Berichtigungszwang nicht ermöglicht wird. Ausserdem kommt in Betracht, dass der Werth einer in den Zeitungen geäusserten Meinung ganz wesentlich bedingt ist durch den Charakter der schreibenden Person. Dies gilt unzweifelhaft von solchen Gegenständen, deren Beurtheilung ein bestimmtes Mass von Erfahrung oder sachverständige Kenntnisse erfordert, nächst dem auch bei der Abschätzung des Gewichtes, welches der zur Wahrung der öffentlichen Moral nothwendigen Rüge zukommen würde.

Nicht nur der Inhalt, sondern auch die Form der Darstellung würde gewinnen, wenn jeder Autor in der Regel die persönliche Verantwortlichkeit für seine Meinungen zu übernehmen hätte, während es sehr wohl möglich bliebe, die strafrechtliche Verantwortlichkeit vor den Gesetzen dem Redacteur allein aufzuerlegen, der als Censor aller widerrechtlichen Publicationen haftbar erklärt werden könnte. Endlich würde durch den Grundsatz der moralischen und literarischen Verantwortlichkeit die journalistische Begabung ein erweitertes Feld der Bethätigung finden können; grosse Zeitungen könnten sich bemühen, diejenigen Männer rechtzeitig für sich zu gewinnen, die in kleineren Verhältnissen ihre Befähigung als Tagesschriftsteller, Berichterstatter und Kritiker erwiesen haben.

Digitized by Google

Der zwar nicht augenscheinlich hervortretende, aber doch nicht unbedeutende Nachtheil der Anonymität besteht darin, dass die gesellschaftlichen Verkehrssitten der besseren Volksklassen durch den rücksichtslosen Ton anonymer Zeitungsfehden nach und nach verschlechtert werden und auch die Discussion im persönlichen Verkehr sich mehr und mehr dem Grundsatze der Waffengleichheit entzieht. Anonymität erschwert die Unterscheidung zwischen dem was herrschende Meinung im Volke ist und dem was das Parteiinteresse oder ein Schriftsteller von unbekannter Beobachtungsgabe dafür ausgibt. Nicht wenige Leser glauben, dass hinter anonymen Meinungsäusserungen ein bedeutender Mann stehe, ein Fürst im Reiche der Gedanken, der Incognito zu reisen wünscht, um sich den lästigen Huldigungen seiner Bewunderer zu entziehen. Aus diesem Grunde wird anonymen Artikeln durch die Einbildungskraft, oder durch gelegentlich ausgesprengte Gerüchte eine Wichtigkeit beigelegt, die sie in Wirklichkeit nicht haben. Dergestalt vorgetragene Meinungen finden Abnehmer, die ihnen sicherlich fehlen würden, wenn man wüsste, dass die Anonymität in der grossen Unzahl ihrer Verwendung der Wahrheit dadurch nahe kommt, dass es sich um die Verhüllung dieser Thatsache handelt: der anonyme Schreiber ist regelmässig ein Mann ohne literarischen Namen und ohne politische Erfahrung. Wenn auch das Recht der Anonymität von Staatswegen nicht zu unterdrücken ist, so sind es doch heute vorzugsweise die politisch freiesten Länder, wie England und Amerika, in denen vorurtheilslose Staatsmänner es

Digitized by Google

offen anerkennen, dass die Anonymität den Process der öffentlichen Meinungsbildung in Verwirrung bringt und die Uebung einer gegentheiligen Praxis im höchsten Maasse wünschenswerth wäre.

Schädlicher als in der unabhängigen Presse wirkt die Anonymität in der amtlichen oder halbamtlichen Presse der Staatsregierungen, soweit diese aus öffentlichen Mitteln unterstützt und mit bevorzugten Nachrichten versorgt wird, vorausgesetzt, dass es sich dabei nicht bloss um Publication von Regierungsanordnungen, oder um Constatirung amtlich wichtiger Thatsachen in solchen Blättern handelt. Die Wahrnehmung, dass Staatsregierungen ausser Stande sind, angesehene Männer zu finden, die rückhaltlos und offen unter ihrer persönlichen Verantwortlichkeit die Ansichten derselben vor dem Publicum vertreten, wirkt der Autorität der Staatsverwaltung entgegen. Die amtlich unterstützte Regierungspresse hat in der Mehrzahl der Fälle die öffentliche Meinung gegen sich, wenn sich nicht in der unabhängigen Presse gleichzeitig Stimmen vernehmbar machen, die der von jener verfochtenen Sache günstig sind. Glaubt man hinter dem Schleier der Namenlosigkeit bei unabhängigen Blättern oft mit Unrecht bedeutende Männer vermuthen zu dürfen, so macht sich im gleichen Falle bei der abhängigen Presse eine entgegengesetzte Auffassung geltend. Die Charaktereigenschaften, die in der Presse halbfreier Staaten nothwendig sind, wo Schriftsteller wegen geringfügiger Verstösse mit Pressprocessen sich bedroht sehen, sind hier entscheidend, um das grössere Ansehen unabhängiger Schriftsteller zu erklären. Solche Literaten,

Digitized by Google

die die Gefahr eines Pressprocesses übernehmen, sind, auch wenn sie zu den staatsfeindlichen Parteien gehören, in ihrer gesellschaftlichen Stellung immer höher angesehen als Schriftsteller, die man von der Regierung geistig abhängig und gegen etwaige Verfolgungen geschützt glaubt. Der Einfluss auf die öffentliche Meinung ist daher in beiden Fällen ein ungleicher. Es wäre zwar thöricht, einem Tagesschriftsteller lediglich deswegen einen Vorwurf zu machen, weil er für eine berufsmässige Arbeit seine Besoldung nicht aus den Händen eines Gewerbetreibenden, sondern aus dem Säckel des Staates bezieht. Die Vorstellung jedoch, dass die Mitarbeiter an den Organen der amtlichen Presse selten ein Princip zu verfechten pflegen, sondern von Fall zu Fall jede Massnahme ihrer Auftraggeber zu rechtfertigen haben, entschiedene Missbilligung nirgends aussprechen dürfen und auch nicht einmal schweigen können, wo ihre Feder gebraucht wird, raubt ihrer schriftstellerischen Wirksamkeit das moralische Ansehen und mit diesem den Einfluss auf das Volk.

Treten alsdann in der halbamtlichen oder amtlichen Presse noch dieselben Erscheinungen hervor, die in der Parteipresse schlechterer Gattung üblich sind, findet man in jener denselben Grad persönlicher Gereiztheit gegen Andersdenkende, ungenaue Darstellungen thatsächlicher Vorgänge, Ungerechtigkeit in der Beurtheilung anerkannter Leistungen, Verschweigung bedeutenderer Kundgebungen der Opposition, so ist alle Wahrscheinlichkeit vorhanden, dass die Regierung durch eine von ihr abhängige Presse auf Kosten des Staates nur die Zwecke ihrer Gegner fördert. Dieselbe Staats-

Digitized by Google

regierung, die, wo sie handelnd und befehlend auftritt, Gehorsam findet und allgemein gefürchtet ist, erlangt keinerlei Gehör, wofern sie mit denselben Mitteln, die sie in der unabhängigen Presse misstrauisch überwachen lässt, sich auf dem Gebiet der Meinungen Anhänger zu erwerben sucht. Sie bewirkt damit nur, dass die Besorgniss, zu den geheimen Meinungsagenten der Staatsregierung gezählt zu werden, unabhängige Männer davon abhält, in der politischen Literatur die Vertretung von Ansichten derselben Richtung zu übernehmen. In der Mehrzahl der continentalen Staaten ist die öffentliche Meinung, die von allen unabhängigen Parteiblättern übereinstimmend vertreten zu sein pflegt, den Kundgebungen der amtlichen und halbamtlichen Presse ungünstig gestimmt, und vielfach besteht der möglicherweise völlig unbegründete, aber doch für die Ausgestaltung der Volksmeinung sehr einflussreiche, selten zu beweisende und ebenso selten zu widerlegende Verdacht, als ob die in der amtlichen Presse geäusserten Meinungen mehr, als anderswo, das Werk der Bestechung, der geheimen Einflüsse oder einer unwiderstehlichen, in geistigen Dingen ungehörigen Oberbefehlshaberschaft darstellen. Ist ein solcher Verdacht einmal weit verbreitet, so genügt sein Dasein ohne alle Rücksicht auf seine Berechtigung, den leitenden Einfluss der Regierungsmeinung auf ein niedriges Maass herabzusetzen.

Wie die französische Pressgesetzgebung in anderen Europäischen Gesetzgebungen eine oft gedankenlose Nachahmung fand, gerade so verhält es sich mit den Mitteln der Pressverderbniss, die das zweite

Digitized by Google

Kaiserthum vorzugsweise in Anwendung zu bringen verstand.

Im grossen Ganzen wird das Urtheil über den Zustand der Volksmeinung in bestimmten Ländern immer zusammenfallen mit dem Urtheil über die Leistungsfähigkeit und moralische Tüchtigkeit der Tagespresse. Trotz zahlreicher Anklagen und Verfolgungen von Seiten bestimmter Staatsregierungen kann die Presse einen hohen Entwickelungsstand einnehmen und als ächte Vertretung der öffentlichen Meinung gelten. Trotz zahlreicher Begünstigungen von amtlicher Seite kann sie sehr schlecht geartet sein. Nirgends aber hat sich bisher gezeigt, dass die amtliche oder halbamtliche Presse eine höhere Stellung im geistigen Leben der Nationen eingenommen hätte, als die von ihr bekämpfte Parteipresse.

Die einseitige Regierungspresse ist naturgemäss das Gegenstück der einseitigen Parteipresse, wenn man nicht, was ebenso berechtigt sein kann, sie als eine Art Gesindepresse im Dienst einzelner Ministerien ansehen will.

Soweit die Presse der herrschenden Stimmung im Volke und den Ansichten leitender Männer ohne Rücksicht auf deren Parteistellung, Ausdruck gibt, wird jedermann den Dienst würdigen, den sie nicht nur dem Staatswohl, sondern auch dem künftigen Geschichtsschreiber zu leisten vermag. Anders aber verhält es sich mit der Wirksamkeit solcher einseitigen Parteipresse, die ihren Machtgelüsten zur Herrschaft zu verhelfen sucht, indem sie Schlagwörter ihres Programms als allein berechtigte Staatsrechtsdogmen ver-

Digitized by Google

kündet, die Gegengründe ihrer politischen Widersacher einfach todtschweigt, eine ehrliche Polemik verschmäht, die zu ihren Ungunsten sprechenden Verhältnisse entweder aus Unachtsamkeit übersieht oder vorsätzlich verschweigt, die Absichten oder Bestrebungen Andersmeinender anschuldigt, den persönlichen Werth aller ausserhalb des Parteigetriebes verharrenden Männer herabsetzt und die Urheber ihrer eigenen Ausführungen unter dem Pluralis der Majestät einer anonymen Literatur verbirgt.

Die einseitig in ihren Parteidoctrinen befangene Tagespresse ist durch ihre Natur verhindert, die öffentliche Meinung da anzuerkennen, wo dieselbe der Verwirklichung der bisher verfochtenen Parteigrundsätze entgegensteht. Sie wird, je nach dem Interesse des Tages, der öffentlichen Meinung ohne Rücksicht auf deren inneren Werth, entweder Huldigungen darbringen oder Vorbehalte entgegensetzen, keinenfalls aber zur Läuterung, Klärung und Befestigung der öffentlichen Meinung unabhängig vom Parteiinteresse irgend etwas beitragen.

Selbst solche Männer, die grundsätzlich dem System der englischen Parteiregierung und des englischen Parlamentarismus ihre Stimme leihen, selbst diejenigen, die die Lehren der Volksfreiheit auf das Entschiedenste vertheidigen, haben sich verpflichtet gefühlt, heutzutage auf die Gefahren der in der Parteipresse waltenden Einseitigkeit gegenüber dem Aufklärungsbedürfniss und dem gesicherten Bestande der öffentlichen Meinung hinzuweisen.

Besondere Beachtung verdient, was Lord Brougg-

Digitized by Google

h a m in seiner Darstellung des Englischen Verfassungsrechtes angesichts jener Presse sagt, die nach ihrer technischen Vollkommenheit, nach dem Masse gesetzlicher Freiheit, nach dem Gewicht des von ihr bethätigten moralischen Verantwortlichkeitsgefühls den ersten Rang einnimmt:

„Die Folge des Missbrauchs der Presse ist eine zweifache. Oft wird der öffentlichen Meinung eine falsche Richtung gegeben, die lange genug andauert, um der Annahme wichtiger Massregeln Verzögerungen in den Weg zu legen oder sogar einen dauernden Eindruck in der Denkweise des Volkes hervorzubringen.

Noch häufiger werden der Pflichterfüllung von Seiten der Minister und Volksvertreter dadurch Hindernisse bereitet, dass innerhalb der Wählerschaften und solcher Bevölkerungsklassen, deren Unterstützung erwartet werden dürfte, Aufregung und Lärm hervorgerufen wird. Weder Massnahmen noch Männer finden dann die ihnen gebührende Waffengleichheit in der Discussion. Nähme das Volk wirklich nach reiflicher Erwägung die ihr vorgetragenen Grundsätze an, so könnte man sich darüber nicht beschweren, denn das wäre nur eines unter den Ergebnissen einer freien und volksthümlichen Regierungsweise. Worüber wir uns aber mit gutem Grunde beschweren müssen, ist die Wirkung, die von sehr wenigen Personen herbeigeführt wird, die um den Zwecken ihrer Gönner zu dienen, das Volk irre leiten, indem sie durch grundlose Anführungen in betrügerischer Weise irrthümliche Meinungen im Volke er-

Digitized by Google

zeugen oder dasselbe durch wohl überlegten Terrorismus zum Starrsinn anreizen ...“

Die gefährlichste Gesellschaft politischer Sophisten, deren Treiben zur Verderbniss öffentlicher Zustände in der Gegenwart mehr beizutragen vermag, als die alten Sophisten auf dem Markt zu Athen, wo es ihnen gelang die alte Demokratie zu zerstören, findet heute ihre Zuflucht in der Presse und verbirgt sich unter dem Deckmantel der Anonymität, ohne jene Verantwortlichkeit zu tragen, die der antike Demagoge durch seine Rhetorik übernahm. Die Schädlichkeit, die durch dieses System in weiten Kreisen verbreitet wird, gereicht keiner bestimmten Partei zum besonderen Vorwurf. Staatsmänner, die sich über die hergebrachte Anonymität beschweren, leisten ihr selber Vorschub, indem sie durch Zwischenpersonen ihre Ansichten in die Presse tragen lassen, ihren Unwillen und ihre Sympathien abwechselnd abhängigen, dienstbereiten, politisch unselbständigen und geistig unbedeutenden Menschen inspiriren und das von ihnen gerügte Unwesen in sogenannten Regierungsblättern nachahmen.[43])

Die Pressgesetzgebung der continentalen Länder, die in unüberlegter Weise dem französischen Muster folgte und es verabsäumte, für das Ueberwachen des politischen Lehramts in der periodischen Presse dieselben wissenschaftlichen und moralischen Garantien der Befähigung an die leitende Stellung der Zeitungsredaction zu knüpfen, hat diese fehlerhafte Entwickelung verursacht, gestützt von der Bundesgenossenschaft einer den wirklichen Verhältnissen nicht entsprechenden, meistentheils egoistischen Strafgesetz-

Digitized by Google

gebung, die es nicht vermochte, in der Presse hinreichend zu unterscheiden zwischen der boshaften Verleumdung von Privatpersonen und der entschuldbaren Flüchtigkeit, die im Beruf des Tagesschriftstellers häufig unvermeidlich ist und im guten Glauben eine objectiv nicht berechtigte Kritik übt. Die Gefährdung wahrheitsgemässer und ehrlicher Meinungsbildung im Volke würde keine so grosse sein, wenn eine mit tüchtigen Kräften ausgestattete Parteipresse der öffentlichen Discussion ausschliesslich zur Vermittlerin diente und neben den Tagesblättern, wie in England, eine grössere Anzahl weit verbreiteter Wochenblätter bemüht wäre, das Unwesentliche aus den Tagesereignissen auszuscheiden und die wichtigen Ereignisse in geordnetem Zusammenhange der ruhigeren Prüfung des Lesers vorzuführen.

Wenn heut zu Tage in continentalen Ländern so häufig von der Fälschung der öffentlichen Meinung die Rede ist und eine ächte Meinung des Volkes der falschen Meinung gegenübergestellt wird, so geschieht dies vornehmlich im Zusammenhang mit der Thatsache, dass gewisse Blätter entweder von der Staatsregierung zur Ausstreuung von Meinungen und Thatsachen gebraucht werden, oder sich den glaubhaften Anschein geben, von leitenden Staatsmännern durch thatsächliche Mittheilungen begünstigt zu sein. Nicht wenige unter den charakterschwachen Lesern solcher Blätter eignen sich politische Meinungen nur deswegen an, weil sie glauben, in gewissen Zeitungen die Ansicht der Staatsregierung zu finden, der sie sich in ihrem eigenen Interesse, aus Eigennutz oder aus Unterwürfigkeit zu folgen verpflichtet halten. Gelänge es einer

Digitized by Google

Staatsregierung, auf solchem Wege eine öffentliche Meinung in einer politisch unreifen Bevölkerung zu erzeugen, so wäre das erreichte Resultat jedenfalls werthlos. Wäre eine solche Meinung an sich richtig, so wäre sie doch ohne moralische Kraft, weil ihr die Grundlage des eigenen Denkens und der Selbständigkeit im Volke abgeht. Wäre sie falsch, so trüge die Regierung überdies die Verantwortlichkeit dafür, dass der geistige Entwickelungsgang des Volkes durch ihre eigene Autorität gehemmt würde.

Digitized by Google

VIII.

Die Aufgabe des Staats gegenüber der öffentlichen Meinung.

Es ist undenkbar, dass in irgend einem Culturstaate der öffentlichen Meinung jede Bethätigung untersagt sein sollte. Welches Maass von Anerkennung ihr aber zu gewähren sei, darüber lässt sich eine allgemeine Regel nirgends aufstellen.

Das an sich wünschenswerthe wäre, ohne Rücksicht auf Regierungsweise und Verfassungsform der Staaten darin zu finden, dass der öffentlichen Meinung auf politischem Gebiete hinreichend Zeit belassen würde, um sich selbst zu prüfen und innerlich im Volksgeiste zu befestigen, ehe sie endgültig in den Wahlen ihre entscheidende Stimme geltend machen kann. Die psychologische Aufgabe des Staatsmannes ist überall die gleiche. Er hat ohne Rücksicht auf auf seine eigene Ansicht sorgfältig zu prüfen, was aus den mannigfachen Verdunkelungen, Widersprüchen und Irrthümern, die die Aeusserungen der Parteimeinungen umgeben, als wahre und wirkliche Meinung des Volkes zu ermitteln ist. Ihm liegt es ob, zu erkennen, ob dies Ergebniss der öffentlichen Discussion erheblich beeinflusst war durch ungewöhnliche Erregungen und Leidenschaften, also in seinem intellectuellen Werthe beeinträchtigt ist. Darnach wird er sein eigenes Verhalten einzurichten haben: entweder unter Aufopferung

Digitized by Google

seiner eignen Stellung den Forderungen der Volksmeinung Widerstand leisten und anderen die Verantwortlichkeit überlassen, wo er schwere Nachtheile für den Staat zu besorgen glaubt, oder im Sinne eines Aufschubes wirken, um durch Vertagung wichtiger Entscheidungen eine nochmalige Untersuchung zweifelhafter Fragen zu ermöglichen, oder sich im rechten Augenblick nachgiebig erweisen. Zwei andere Möglichkeiten, die von der alten Staatspraxis angerathen wurden, sind für die heutige Zeit ausgeschlossen. Die öffentliche Meinung kann auf die Dauer weder unbeachtet bleiben, noch auch gewaltsam unterdrückt werden. Hegel sagt in seiner Rechtsphilosophie mit Recht:

„In der öffentlichen Meinung ist alles Falsch und Wahr, aber das Wahre in ihr zu finden, ist die Sache des grossen Mannes. Wer, was seine Zeit will und ausspricht, ihr sagt und vollbringt, ist der grosse Mann der Zeit.“ [44])

Wäre es mit den Mitteln, über welche der absolute Staat ehemals verfügte, heute noch möglich, alle Aeusserungen der öffentlichen Meinung gewaltsam niederzuhalten oder die entschieden dargelegte Volksansicht dauernd unbeachtet zu lassen, so würde das Resultat, zu dem solche Staatsmaximen hinführen, kein anderes sein als dieses: entweder eine gewaltsame Auflehnung gegen schwache Regierungen, hervorgegangen aus der Verzweiflung an der Möglichkeit dringend begehrter Reformen, oder die allmählige Abstumpfung des Volksgeistes, nachdem dessen Thätigkeitsbedürfniss aus dem öffentlichen Leben verdrängt wurde.

Digitized by Google

Welche Entscheidung aber auch in jedem einzelnen Falle in freien Staatswesen gegenüber dem jeweiligen Stand der öffentlichen Meinung zu treffen sein mag, immer wird es eine wichtige Aufgabe der Staatsregierung sein, die öffentliche Meinung nicht nur ungehindert walten zu lassen, sondern auch rechtzeitig zu erkennen, sobald sie thatsächlich ihren Bildungsprocess vollendet hat.

Jene Möglichkeiten, die das Verhalten der Regierungsorgane zur Volksmeinung andeuten, beruhen auf der Voraussetzung, dass die Staatsregierung eine ihr gegnerische Stimmung vorfand. Aber auch der andere Fall ist denkbar: Die Staatsregierung kann im Kampfe gegen politische und kirchliche Parteien die öffentliche Meinung auf ihrer Seite haben. Von der richtigen Prüfung und Erkenntniss der öffentlichen Meinung hängt der Erfolg ab, wenn es gilt, die Wahlkammer nach ihrer Auflösung durch eine Volksvertretung mit veränderten Majoritäten zu ersetzen. Die öffentliche Meinung kann die Bundesgenossin der Staatsregierung werden, wenn es gilt, einer Entartung und Verirrung des Parteiwesens entgegenzuarbeiten.

Denkt man sich die Volksmeinung völlig abhängig von der Tagespresse, und diese lediglich wirksam für Parteizwecke, so würde eine unmittelbare, durch Kammerauflösung wirkende Beziehung der Regierung zu den wählenden Volksmassen in constitutionellen Monarchien unmöglich sein.

Staaten, die auf repräsentativen Einrichtungen beruhen, haben daher das gleiche Interesse und die gleiche Aufgabe: der

Digitized by Google

Volksmeinung nicht nur ungehinderte Darlegung ihres Urtheils zu gewähren, sondern, was in der heutigen Zeit, viel wichtiger geworden ist, die Mittel zu ihrer freien Ausbildung zu verschaffen und anzubieten.

Es genügt also nicht, die Gründe erkannt zu haben, aus denen die öffentliche Meinung in ein schädliches Abhängigkeitsverhältniss von der Tagespresse gerathen ist. Die Frage muss vielmehr gestellt werden: ob es irgend noch Mittel gebe, die Selbständigkeit und Unabhängigkeit des volksthümlichen Urtheilsvermögens in politischen Dingen wieder herzustellen? Ein Volk, das zur Selbstverwaltung seiner eigenen Angelegenheiten in Gemeinde und Staat befähigt sein soll, muss auch im Stande sein, eigengeistig seine Wahrnehmungen und Beobachtungen zu richtigen Schlussfolgerungen zu verwerthen. Das denkbar grösste Unheil wäre es sicherlich, wenn auch die Anwendung der Verwaltungsgesetze von dem Parteieinfluss der Lokalblätter abhängig gemacht würde; eine Besorgniss, deren Berechtigung im Hinblick auf die Administration mancher Grossstädte, vornehmlich in der Nordamerikanischen Union, nicht ganz von der Hand zu weisen ist. [45])

Obschon die örtliche Vereinigung einer, durch das Wachsthum unserer Grossstädte mehr und mehr erschwerten, auf den Grundsätzen demokratischer Wahlberechtigung begründeten Lokalverwaltung, mit einer mächtigen, ebenfalls in den Hauptstädten centralisirten Parteipresse als höchst bedrohlich bezeichnet werden darf, so liegt doch gleichzeitig, so weit die ländlichen und kleinstädtischen Verwaltungsbezirke in Betracht

Digitized by Google

kommen, gerade in der Selbstverwaltungspraxis selbst schon die Hindeutung auf eines derjenigen Mittel, wodurch die geistige Unabhängigkeit der Staatsbürger gegenüber den Herrschaftsbestrebungen der Parteipresse gewahrt werden kann.

Bisher hat man nicht gehört, dass die englische Presse, die zeitweise Ministerien eingeschüchtert hat, durch ihr Eingreifen die Verwaltung der City von London im entferntesten so beeinträchtigt hätte, wie das gelegentlich durch die herrschenden Strömungen der Tagesmeinung bei der Verwaltung von New-York geschah. Durch tägliche Geschäftsübung geschult, an selbständige Prüfung vorliegender Thatsachen gewöhnt, zur Rechenschaftslegung angehalten, ihre Beobachtungsgabe übend, werden die in der Selbstverwaltung thätigen Elemente des Volkes nicht nur die literarische Intervention anonymer Personen in ihr eigenes Gebiet auf den wirklichen Werth zurückzuführen wissen, sondern auch gleichzeitig die Bedeutung derjenigen Kritik besser würdigen, die sich gegen den Gang der allgemeinen Staatsangelegenheiten, gegen Krone, Ministerium und Volksvertretungen richtet. Ohnehin fehlen der kleineren Presse auch die geistigen Kräfte, die erforderlich wären, um ausserhalb der Grossstädte einen nachhaltigen Einfluss auf den Gang der Selbstverwaltungsgeschäfte auszuüben.

Der Uebermacht der Tagespresse über andere Factoren der öffentlichen Meinung ergab sich allmählig aus den Traditionen willkürlicher Censur, aus der Ungebühr engherziger Pressprocesse, aus den Erinnerungen an das strafprocessualische Martyrium, dem die

Digitized by Google

freie Meinungsäusserung in despotisch regierten Staaten oder unter dem System des Scheinconstitutionalismus ausgesetzt war.

Geschichtlich dürfte wohl erwiesen sein, dass die Volksmenge trotz des juristisch correkt gehandhabten Formalismus der Processformen, in dem Kampfe der Staatsregierungen gegen die Ausschreitungen der freien Rede, meistentheils doch zu Gunsten der Kritiker Partei nimmt und die öffentliche Meinung durch ihr eigenstes Wesen getrieben wird, sich auf die Seite der gegen die physische Macht der Gewalthaber anringenden Kritik zu stellen. Die öffentliche Meinung der Vergangenheit war auf dem Continent grundsätzlich gegen die Regierungen gestimmt.

Nach dem Aufkommen staatsfeindlicher Parteien, die die Freiheit der Meinungsäusserung nicht für das öffentliche Wohl ausnützen, sondern im Sinne des Meinungsterrorismus handhaben, ist zu erwarten, dass die schädlichen Wirkungen der Parteipresse in demselben Maasse verringert werden können, als sich in breiten Schichten des Volkes die durch politische Geschäftsführung in *self-government*, durch geistige Arbeit erworbenen Meinungen in Verwaltungshandlungen umsetzen.

Indem der Staat alle Organisationen der Selbstverwaltung und des korporativen Lebens kräftigt, erreicht er weitaus mehr, als eine nur äusserliche Entlastung seiner eigenen Arbeitskräfte. Er gewinnt ein höheres Maass von Freiheit für die Bethätigung seiner centralen Macht, in dem er mittelbar auch das Verständniss seiner eigenthümlichen Aufgabe innerhalb

Digitized by Google

solcher Kreise befördert, die erfahren haben, dass die Zauberformeln der Parteidebatte zwar als weithin tönender Schlachtruf das Nahen des Feindes verkünden, aber für die Entscheidung von Streitfragen eine gerechte Entscheidung nicht verbürgen können. Jedenfalls wird es jedoch wahr bleiben, dass die Selbstverwaltung der Ortsverbände bestimmter Staaten um so mehr erschwert wird, je stärker sich im Zusammenhang mit centralistisch wirkenden Parteien die kleine Lokalpresse entwickelt hat. Und umgekehrt lässt sich nicht verkennen, dass ein Theil der praktischen Einwirkungen, die die Englische Presse seit Jahrhunderten auf den Gang der Staatsangelegenheiten ausgeübt hat, auf den Umstand zurückgeführt werden muss, dass in ihrer Mitarbeiterschaft stets ein literarisches Element vertreten war, das in dem Englischen *self-government* ein gewisses Maass praktischer politischer Erfahrungen einzusammeln Gelegenheit fand und eben deswegen der absoluten Universalherrschaft rein doctrinärer Abstraktion in der Presse entgegen zu wirken vermochte.

Nur eine langjährige Eingewöhnung des Volkes in die Selbstverwaltungspraxis könnte übrigens ermöglichen, dass jenes geistige Gleichgewicht in der politischen Debatte wieder hergestellt wird, ohne dessen Vorhandensein die öffentliche Meinung in Staatsangelegenheiten keinen Werth hat. Und selbst dann wäre zur Ermöglichung grösserer politischer Reife immer noch vorauszusetzen, dass das Volk noch nicht von der blind geglaubten Autorität der Parteipresse seines organischen Zusammenhangs beraubt, in seinen Denkorganen

Digitized by Google

noch unbeschädigt, in seinem Rechtssinn noch unverletzt geblieben ist.

Im Hinblick auf solche Voraussetzungen muss der Zweifel entstehen, ob die Verbreitung der bisherigen Elementarbildung neben gleichzeitiger Hemmung der politischen Bildung im Volke und neben der Ausübung einer sich stets weiter ausbreitenden Lokalparteipresse als ein wirklicher Vortheil für den Staat aufgefasst werden kann.

Schwerlich dürfte der Satz widerlegt werden können, dass die Benachtheiligung des Volkslebens überall da am grössesten sein muss, wo die der Staatscultur feindlichen Parteien den günstigen Boden allgemeiner Elementarbildung für ihre eigene Zwecke in geschickter Weise auszunützen verstehen. Angesichts der reformatorischen Culturaufgaben der nächsten Zukunft könnten solche Staaten einen bessern Stand heben, deren Bevölkerungsmassen zwar des Unterrichtes bisher entbehrt haben, aber dennoch in ihrem Geiste lebenskräftige Ueberlieferungen nationaler Einheit und gesellschaftlichen Friedens bewahrten, weil sie den Einwirkungen der staatsfeindlichen Presse aus dem einfachen Grunde der Lesensunkunde entzogen waren.

Abgesehen von den Ueberlieferungen des *self-government*, das in England Jahrhunderte hindurch auf den Geist der Nation gewirkt hatte, bevor das moderne Zeitungswesen sich entfaltet hatte, ist es wahrscheinlich nicht bedeutungslos gewesen, dass die englische Presse Anfangs keine Volksmassen vorfand, die der elementaren Schulung theilhaftig waren, ohne gleichzeitig an der politischen Volkserziehung Theil gehabt

Digitized by Google

zu haben; während andrerseits in Deutschland die Presse schon bei ihrer ersten Entstehung als Objekt ihrer Einwirkungen Volksmassen vorfand, deren politische Unreife unter der absoluten Monarchie ebenso begünstigt worden war, wie ihre Unterwerfung unter den Schulzwang des Staates.

Es hatte einen guten Sinn, wenn im XVI. Jahrhundert in protestantischen Gemeinwesen die Volksbildung thatkräftig gefördert wurde, um Christen in den Stand zu setzen, ihren Gewissenspflichten zu genügen, indem sie befähigt wurden, die Bibel zu lesen. Zweifelhaft aber erscheint es, ob es einen gleich guten Sinn hat, ohne Vorsorge für Volksbibliotheken und politische Fortbildung, ohne staatliche Begünstigung einer volksthümlichen, die politische Erziehung fördernden Literatur, mit ungeheuren Opfern einen Boden herzurichten, den eine schlechte, der Entsittlichung Vorschub leistende Schriftstellerei und die einseitig nur in ihrem Interesse arbeitende Parteipresse ausnützt.

Dass die politische Bildung des Volkes in den modernen Demokratien mit der extensiven Verbreitung der periodischen Presse keineswegs gleichen Schritt gehalten hat, ist eine Thatsache, die von tiefer blickenden Männern überall zugegeben wird. Mit Rücksicht auf geschichtliche Ueberlieferung wäre man wohl berechtigt in der Schweiz ein höheres Durchschnittsmaass politischer Bildung in den Volksmassen vorauszusetzen. Dennoch erblickte der Bundesrichter Dubs in der geradezu erschreckenden und beschämenden Unwissenheit der grossen Masse eine ernste Gefahr für die Demokratie.[46]) Nicht von den Gegnern, sondern

Digitized by Google

von wohlmeinenden Freunden repräsentativer Staatseinrichtungen wird das Gleiche in Beziehung auf Nordamerika,[47]) auf Holland[48]) und England[49]) behauptet, obwohl in diesen Staaten die volle Freiheit der Meinungsäusserung und das Versammlungsrecht seit langer Zeit gesichert sind.

Die Organisation des Volksschulwesens ist daher nicht blos aus dem Gesichtspunkte der allgemein menschlichen und beruflichen, der religiösen und kirchlichen Interessen der Einzelnen, sondern ebenso sehr im Hinblicke auf die nationalen und politischen Gesammtzwecke des Volkes zu würdigen. Insbesondere kann die Wichtigkeit eines, den naturgeschichtlichen oder naturwissenschaftlichen Stoff erweiternden Unterrichts schon aus dem Grunde nicht übersehen werden, weil es heut zu Tage wichtiger erscheint, in breiten Schichten der Bevölkerung die Gabe der Beobachtung und Wahrnehmung stärker zu pflegen, als dies bisher geschehen ist, indem man vielleicht zu eifrig bemüht war, die Autorität der Gedächtnisskraft zu pflegen, ohne die Selbständigkeit der Urtheilskraft in gleichem Maasse zu üben. Die Fähigkeit des Bücherlesens, die im späteren Leben freilich der Entwicklung der Individualität sehr dienlich sein könnte, wirkt in dem niederen Volke heute vorwiegend in gerade entgegengesetzter Richtung zur Preisgebung der eigenen Persönlichkeit an die Knechtschaft der Tagesmeinung.

War man früher vorzugsweise darauf bedacht, die Volkserziehung zu benutzen, um den blinden Autoritätsglauben an die Berechtigung der absoluten Macht in Staat und Kirche zu stärken, so passt eine solche

Digitized by Google

Richtung zu dem Zeitalter der allgemein staatsbürgerlichen Gleichheit und dem System des allgemeinen Stimmrechts durchaus nicht. Das künstlich genährte Autoritätsbedürfniss kann heute nur bewirken, dass die Macht der Demagogie und der Parteipresse gesteigert wird. Ganz im Gegentheil kommt es heut zu Tage darauf an, neben der Pflege des geschichtlich vaterländischen Sinnes, auch diejenigen persönlichen Anlagen, die zur Bethätigung des kritischen Unterscheidungsvermögens dienlich sind, mehr als bisher zu entwickeln, den Sinn für Beobachtung der Thatsachen an den von der Natur dargebotenen Hilfsmitteln zu schärfen und die Selbständigkeit des Charakters zu fördern.

Auch der von Bluntschli gemachte, in seiner „Politik" eingehend begründete Vorschlag einer „Bürgerweihe" verdient im Zusammenhang mit der Verbesserung unseres Volksschulwesens eine sorgfältigere Prüfung, als ihm bisher zu Theil geworden ist. Schon deswegen wäre dies zu wünschen, weil der Werth der öffentlichen Meinung nicht blos durch den Grad der in einem Volk vorhandenen Intelligenz, sondern auch durch die Beschaffenheit des Volkscharakters bedingt ist.[50])

Die Hauptsache bleibt jedoch, dass zwischen den wahlberechtigten Volksmassen und den im geistigen Leben führenden Männern eine lebendige Wechselwirkung hergestellt werde. Die Erfahrung zeigt leider, dass das Bedürfniss politischer Volkserziehung in den höheren Gesellschaftsklassen selten gewürdigt wird. In demokratisch regierten Volkswesen, zumal in Nordamerika, ziehen sich viele von der Betheiligung an öffentlichen Angelegenheiten aus dem Grunde zurück,

Digitized by Google

weil ihnen die Mittel und Wege der Demagogie und der berufsmässigen Parteipolitik widerstehen, ausserdem auch die Parteipresse wenig geneigt ist, unabhängigen Stimmen Gehör zu geben. Von allergrösster Wichtigkeit ist aber, dass die Parteien nicht blos gegenseitig sich befehden, sondern auch einer unbefangenen sachlichen Kritik von Seiten solcher unterzogen werden, denen daran gelegen ist, politische Massregeln ausserhalb des Zusammenhanges mit den jeweiligen Parteibestrebungen lediglich nach dem sachlichen Werth zu prüfen.

Eben deswegen erscheint es nothwendig, dass die Staatswissenschaften in höherem Maasse, als bisher der Fall war, zu einem Gemeingut der gebildeten Classen erhoben werden. Bei genauerer Betrachtung der obwaltenden Verhältnisse findet man vielfach, dass auch in den höchsten Kreisen unseres Volkes das Maass der politischen Bildung, die Selbständigkeit des Urtheils und die Unabhängigkeit der Charaktere in weitaus geringerer Ausdehnung vorhanden sind, als im öffentlichen Interesse zu fordern wäre, um eine stärkere Einwirkung auf die Denkweise der Massen zu ermöglichen.

Während in England die Mitglieder der höchsten Aristokratie und praktisch erfahrene Staatsmänner von dem Range eines Lord Brougham, Lord John Russel und Earl Grey es für ehrenvoll erachteten, das Verfassungsrecht ihres Landes in anziehender Darstellung und im Zusammenhange mit den Gesichtspunkten des allgemeinen Staatsrechts einem weiten Leserkreise vorzuführen und zu erklären, sieht man sich

Digitized by Google

anderwärts vergeblich nach höheren Staatsbeamten um, die die Besitzthümer reicher politischer Erfahrung und staatsmännischer Weisheit in das Volk tragen und das Amt des politischen Volkslehrers übernehmen. Für die Verbreitung naturwissenschaftlicher Kenntnisse ist durch grosse Namen in der Mehrzahl der Europäischen Staaten viel geschehen; für die Verbreitung und Verbesserung der politischen Bildung ausserordentlich wenig.

Ein Theil der Presse scheint geflissentlich der Meinung Vorschub zu leisten, als ob die Tagesblätter vollkommen ausreichend seien, um für den nothwendigen Vorrath an politischer Volksbildung zu sorgen. Berufsmässige Lehrer der Staatswissenschaft werden gelegentlich von Staatsmännern, die in diesem Stücke mit der Tagespresse wetteifern, als Männer bezeichnet, die wegen theoretischer Studien unfähig geworden sind, über öffentliche Angelegenheiten ein brauchbares Urtheil abzugeben. Die herkömmliche Amtsroutine, der es darum zu thun ist, ihren Willen möglichst schnell durch die Stadien der öffentlichen Kritik hindurchschlüpfen zu lassen und die Oberflächlichkeit mancher Journalisten vereinigen sich zu einem Bündniss in gemeinsamer Geringschätzung staatswissenschaftlicher Forschungen.

Wenn die öffentliche Meinung thatsächlich eine Macht ist, die bald im Guten, bald im Schlimmen sich bethätigt, so hat der Staat in der Gegenwart unzweifelhaft alles aufzubieten, um der Wissenschaft ausserhalb des Parteigetriebes eine Einwirkung im Sinne der Erziehung der öffentlichen Meinung zu erleichtern. Er muss den Beruf der Staatswissenschaften in

Digitized by Google

anderem Lichte betrachten, als zu jenen Zeiten, da die Universitäten in dem ehrenvollen Verdachte standen, als Stätten der Unabhängigkeit einen dem absoluten Staatswesen abgeneigten Geist in der Jugend zu kräftigen.

Vor fünfzig Jahren fiel die volle Wucht dieses Verdachtes auf die Staatswissenschaften, weil ihre Ziele über die Erklärung und Rechtfertigung positiver Gesetzeszustände weit hinausreichten. So geschah es denn ehemals, dass die Staatsregierungen eifrig darauf bedacht waren, ihre Richter und Verwaltungsbeamten selbst von der Berührung mit dem freieren Geiste der Prüfung fern zu halten. Der Werth der staatswissenschaftlichen Studien ward im Verhältniss zur Civilrechtsjurisprudenz überall unter den gerechten Maassstab herabgedrückt, bis man späterhin aus dem Munde wichtiger Staatsmänner darüber klagen hörte, dass die Zahl der Juristen in parlamentarischen Versammlungen zu stark angewachsen sei und eine unbefangene Entscheidung über allgemein politische Fragen erschwere.

In dem grössten der deutschen Staaten ist das amtliche Studium des öffentlichen Rechts und der Volkswirthschaft auf einem Punkte stehen geblieben, der lange vor dem Jahre 1848 erreicht war.[51]) Haben doch in Deutschland trotz eindringlicher Mahnungen von Seite Döllinger's die Staatswissenschaften im Schoosse der Academien nicht einmal die Anerkennung gefunden, die ihnen in anderen Ländern längst zu Theil geworden war.[52]) Ein Erklärungsgrund, warum die sorgfältige und streng wissenschaftliche Beobachtung der staatlichen Bildungsprocesse nicht gleicher Auf-

Digitized by Google

merksamkeit würdig sein sollte, wie die Beobachtung der Lebensvorzüge einzelner Insekten oder ägyptischer Alterthümer, würde nur darin zu vermuthen sein, dass man ehemals politische Discussionen in der Mitte der Academien befürchtete und die Wissenschaft des Staates für gleichbedeutend nahm mit der oberflächlichen Darlegung subjectiver Kritik gegenüber den Massregeln der Staatsregierung, eine Auffassung, die in der Gegenwart keinen Boden mehr haben kann.

Wenn den Universitäten die Aufgabe zu wahren ist, für die Vertiefung der staatswissenschaftlichen Forschung zu sorgen und durch ihren Unterricht dem gelehrten Staatsbeamtenthum zum höchsten Maasse politisch allgemeiner Bildung neben der juristischen Fachbildung zu verhelfen, so zeigt sich um so dringender das Bedürfniss zwischen den Anstalten der gelehrten Forschung und der thatsächlich geübten Beherrschung der Volksmeinungen durch die Tagespresse vermittelnde Einrichtungen herzustellen, wodurch es möglich wäre, die wichtigsten Ergebnisse und einfachsten Methoden der Staatswissenschaften den mittleren und niederen Schichten der Bevölkerung zugänglich zu machen. Nur auf diesem Wege kann die Freiheit des Denkens für alle Elemente gewonnen werden, die an dem Bildungsprocesse der öffentlichen Meinung sich thätig betheiligen müssen. Der Presse selbst würde nicht nur ein nützliches Gegengewicht gegeben, sondern auch ein besseres Verständniss ihrer tüchtigen Leistungen, eine gerechtere Würdigung ihrer gemeinnützigen Bestrebungen gesichert sein.

Was ständige Anstalten für die Verallgemeinerung der politischen Bildung zu leisten berufen sind,

Digitized by Google

kann in keiner Weise durch planlose und unzusammenhängende Einzelvorträge ersetzt werden. Vorauszusetzen ist freilich, dass derartige Einrichtungen durchaus nicht nach der Analogie halbamtlicher oder amtlicher Pressorgane in geistiger Abhängigkeit von administrativen Interessen gehalten werden, sondern im vollen Sinne des Wortes der freien Wissenschaft zu dienen hätten. Sorgfältige Beachtung verdient es, dass in Florenz und in Paris im Verlaufe des letzten Jahrzehnts höhere Lehranstalten für eine allgemein staatswissenschaftliche Bildung ausserhalb der Universitäten geschaffen worden sind, somit eine Gelegenheit geboten ist, das Bedürfniss nach Belehrung bei denen zu befriedigen, die entweder keinen Zutritt zu den Universitäten erlangen können, oder der wohlbegründeten Meinung sind, dass zusammenhanglose Einzelvorträge ungenügend sind. Schon für die Kategorien des nicht gelehrten, der Selbstverwaltung dienenden Staatsbeamtenthums wäre eine Ergänzung ihrer politischen Bildung dringend geboten.[53])

Nicht zu übersehen ist auch, dass in Deutschland der Process der öffentlichen Meinungsbildung durch die auf dem Gebiete der Fachwissenschaften weit vorgeschrittene Arbeitstheilung erschwert ist. Einseitige Ueberschätzung des sachverständig gelehrten Elements in Fragen der allgemein politischen Staatspraxis ist ebenso nachtheilig wie das unbedingte Vertrauen in die Weisheit der mit dem Wahlrecht ausgestatteten Volksmenge. Die öffentliche Meinung fordert, wenn sie einen brauchbaren Factor der Politik abgeben soll, wesentlich eine ausgleichende Wechselwirkung zwischen Sachverständigen

Digitized by Google

und Laien, zwischen Einzelmeinung und Volksmeinung. Gelehrte Doctrinen, die kein Verständniss in den Kreisen der Gebildeten finden, sind für die Staatspraxis ebenso werthlos, wie die schnell fertigen Tagesmeinungen, denen es an bedeutenden Männern zur Abfassung der Urtheilsgründe fehlt.

Soviel Vortheile die Theorie und die Wissenschaft auch aus dem Grundsatze der Specialforschung und der Arbeitstheilung gezogen haben, so fordert das Bedürfniss des öffentlichen Lebens doch immer eine Concentration solcher Kräfte, die eine Nutzanwendung wissenschaftlicher Lehren auf die Staatspraxis erstreben. Aus diesem Grunde sind in continentalen Staaten rein sachverständige Wanderversammlungen der Juristen, Volkswirthe, Schulmänner, Gefängnissreformfreunde, der Anwälte der öffentlichen Gesundheitspflege, trotz ihres technischen Wissens, dem Staat gegenüber viel weniger einflussreich, als die „Englische Nationalassociation für die Beförderung der Staatswissenschaften", in der sich die Interessenten der Gesundheitspflege, der Volkswirthschaft, des Erziehungswesens, gleichzeitig miteinander vereinigen, um in planmässigem Zusammenwirken angesehener Laien mit sachverständigen Elementen die öffentliche Meinung aufzuklären und zu leiten.

Ist grössere Sicherstellung der öffentlichen Meinung gegen den Einfluss gefährlicher Irrthümer und gegen die Vorherrschaft der Parteileidenschaften in Wirklichkeit eine Aufgabe freier Gemeinwesen, denen daran gelegen ist, den unklaren Triebfedern der an die Wahl-

Digitized by Google

urne berufenen Volksmassen ein Gegengewicht zu geben durch die Möglichkeit freier Discussion, worin alle wesentlichen Thatsachen, vorgeführt werden, bevor ein politisches Urtheil über Staatsangelegenheiten gesprochen wird, so ist es schwerlich für alle Zukunft zu vermeiden, dass die gewohnheitsmässig bereits fest eingewurzelte Form der periodischen Publication als Volksbildungsmittel in den Staatsdienst genommen wird. Vollendete Thatsache ist heute, dass die besten Bundesgenossen der staatsbürgerlichen Freiheit und der öffentlichen Ordnung weder durch das Versammlungsrecht, noch durch die Herausgabe von Büchern und Einzelschriften Gehör vor dem grossen Publicum erlangen können.

Als ein von den Parteien wie von der Staatsverwaltung unabhängiges Lehrmittel muss daher an Stelle der auf Anonymität beruhenden und wenig einflussreichen Regierungspresse in solchen Staaten, wo es an nothwendigen Correkturen der öffentlichen Meinung fehlt, ein staatliches Organ hergestellt werden, mit dem Zwecke freier ungehinderter, zugleich sachverständiger und allgemein fassbarer Kritik aller öffentlichen Vorgänge von Seite derer, denen die Parteipresse entweder versperrt oder doch schwer zugänglich ist. Denn nicht wenigen Männern, die über ein reiches Maass von Erfahrungen verfügen und die Gabe geschmackvoller Darstellung besitzen, widerstrebt es sich um die Aufnahme ihrer Artikel bei Parteiblättern zu bewerben.

Erst dann wird die Pressfreiheit der politischen Volksbildung den weitesten Vorschub leisten, wenn alle schriftstellerisch befähigten, im öffentlichen Leben be-

Digitized by Google

währten, von Charakter unabhängigen und gemeinnützig wirkenden Kräfte vom Staat selbst zur Kritik seiner Maassregeln und zur Erziehung der öffentlichen Meinung berufen werden und in der Presse den Weg eröffnet finden, um zu einem grossen Publicum zu sprechen, das alsdann besser in den Stand gesetzt wäre, sich darüber aufzuklären, ob es bereits an der Zeit sei, über bestimmte Staatsangelegenheiten ein Endurtheil zu fällen oder weitere Aufklärungen abzuwarten.

Vieles von dem, was jetzt in der Masse des Büchermarktes spurlos und schnell verschwindet, obwohl es werthvoll ist, würde an geeigneter Stelle vorgetragen, nicht ohne Wirkung auf die Denkweise des Volkes bleiben.

Schon absolute Monarchien hielten es für wichtig, bedeutende Gesetzentwürfe vor endgültiger Feststellung dem öffentlichen Urtheil zu unterbreiten. Heute ist das Bedürfniss freimüthiger und sachverständiger Kritik gewachsen. Die unvermeidliche Eile, mit der Gesetzesprojekte die Stadien der parlamentarischen Berathung in vielen Fällen durchwandern müssen, das Vorhandensein einer zahlreichen Gruppe sachverständiger Männer, deren Dienste für das öffentliche Wohl nutzbar gemacht werden könnten, das Bedürfniss sorgfältiger Vorbereitung der legislatorischen Arbeiten, alle Verhältnisse drängen dahin, eine rechtzeitige, mit positiven Verbesserungsvorschlägen verbundene Kritik dadurch zu sichern, dass ihr von Staatswegen selber die Mittel wirksamer Meinungsäusserung gesichert werden.

Die Zukunft repräsentativer Staatsformen und der

Digitized by Google

parlamentarischen Regierungsweise selbst hängt zu einem nicht geringen Theil davon ab, dass die Volksvertretungen sich der Schranken ihres Könnens auf dem Gebiete der Gesetzgebung bewusst bleiben, gegen die Möglichkeit übereilter Beschlussfassungen sich sichern und die Mitarbeiterschaft aller solcher willkommen heissen, die dafür sorgen, dass die öffentliche Meinung sich vor dem Schlussakt der Abstimmung über die entscheidenden Gesichtspunkte rechtzeitig äussert. Die Bitterkeiten der nachträglichen, auf das Unabänderliche zurückschauenden Kritik könnten emässigt, der Gegensatz zwischen zwei um die Stimmenmehrheit ringenden Parteimeinungen verringert werden, wenn angesehene Männer unter der Verantwortlichkeit eines geachteten Namens, gleich unabhängig von dem Drucke der Amtsinteressen wie der Parteivorurtheile, öffentlich zu zeigen vermögen, dass jeder Meinung ein bestimmtes Maass der Berechtigung innewohne, oder dass noch andere Auffassungen möglich sind, zu deren Begründung der Gang der parlamentarischen Debatte vielleicht keine ausreichende Gelegenheit darbot.

Nur erwünscht kann es gewissenhaften Volksvertretern sein, möglichst frühzeitig über den Bildungsgang der öffentlichen Meinung unterrichtet zu werden.

Ueber das Verhältniss der Volksvertretung zur Presse urtheilt Lord Brougham: „Wenn die frei verkündeten Meinungen erleuchteter Männer verbreitet werden und in der Gesellschaft allgemeine Billigung finden, wenn die Irrthümer eines politischen Systems furchtlos aufgedeckt werden, wenn die Ungeduld des Volkes Angesichts tiefer eingewurzelter Schäden in

Digitized by Google

Klagen gegen die herrschenden Gewalten sich Luft macht, so wird dem öffentlichen Wohle ein wirklicher Dienst geleistet und kein Vorwurf kann alsdann gegen das Volk erhoben werden, weil es sein Vertrauensmandat von den Vertretern zurückfordert oder diesen das Ansehen missgönnt, mit denen sie bekleidet wurden. In der That sollten die Volksvertreter alsdann zufrieden damit sein, dass die Sache der Wahrheit und guten Staatsleitung befördert und das allgemeine Interesse zu Rathe gezogen wird. Sie selbst werden nicht eingeschränkt oder gehemmt, sondern finden ihre Absichten eher unterstützt als durchkreuzt.

„Wenn das Gift persönlicher Angriffe einen Volksvertreter daran hindert, die Bahn zu verfolgen, die sein eignes ehrliches und wohlüberlegtes Urtheil ihm vorzeichnet, wenn Furcht vor dem gedruckten Tadel ihn von seiner Pflicht zurückscheucht, wie er sie nach seinen eignen Begriffen erkannt hat, wenn er aus Liebe zum Beifall der leitenden Pressorgane oder, um ihre Feindschaft zu entwaffnen, sein Betragen nach ihren Wünschen einrichtet, dann verräth er sein anvertrautes Amt auf schmachvolle Weise; diejenigen, die ihn bedrängen und er selbst, welcher durch seine Furchtsamkeit sich einschüchtern lässt, begehen zusammen in den Augen aller vernünftigen Leute ein schweres Verbrechen."

Obwohl auch die strengen Methoden statistischer, philosophischer und völkerpsychologischer Untersuchung die Möglichkeit des Irrens nicht ausschliessen, erscheint es doch kaum zweifelhaft, dass unter den geistigen Autoritäten der menschlichen Gesellschaft die Wissenschaft gegenwärtig den ersten Rang einnimmt. Der

Digitized by Google

Beruf ihrer Vertreter scheint es daher zu sein[1], nicht nur für die Bereicherung des Wissens zu sorgen oder für den Ruhm der gelehrten Forschung bemüht zu sein, sondern auch dazu zu helfen, dass die grossen Wahrheiten, deren Erwerb hinreichend gesichert scheint, zum Nutzen des Gemeinwohls verwerthet werden und zu einem Gesammtgut der Nationen heranreifen. Fern von dem Kampfe der Parteien, frei von dem Wahne der Unfehlbarkeit, misstrauisch gegen die Selbstzuversicht, die dem Gegner das Wort abschneidet oder wegen vermeintlich unumstösslicher Lehrsätze den Schlussruf gegen das Bedürfniss weiterer Aufklärung erhebt, bereit, jede Wahrheit von neuem zu prüfen oder zu beweisen, jeden Irrthum einzugestehen, unberührt von der Parteidisciplin, die ein Festhalten an der Rechtskraft einmal gefasster Beschlüsse fordert, haben die Vertreter der Wissenschaft auch den Beruf, Bildner der öffentlichen Meinung nach dem Maasse ihrer Kräfte und ihrer besten Einsicht zu werden.

Nicht nur die Naturwissenschaften, auch die Staatswissenschaften müssen in der Gegenwart darnach trachten, ausserhalb ihrer strengen und gewissenhaften Berufsarbeit in den Hörsälen gelehrter Anstalten, auf den weiten Gefilden des öffentlichen Lebens eine Macht zu werden, sich als Stützen des staatsbürgerlichen Gemeinsinns zu bewähren und zu zeigen, dass sie stärker sind, als die Lehren der dem Staate feindlichen Gegensätze. Die in letzer Instanz allein berechtigten Bestandtheile der öffentlichen Meinung sind das sittliche Pflichtgefühl der Staatsbürger und die allgemein empfundene Macht der Wissenschaft, deren nach dem

Digitized by Google

jeweiligen Stande der Forschung als wahr anzunehmende Lehren über Vorurtheil, Aberglauben und Leidenschaften sich siegreich erwiesen haben.

Bestehen in Wirklichkeit schwere Gefahren für die Zukunft der Gesittung, und jene Bedrohungen, deren Wachsthum von so vielen Seiten mit Entschiedenheit behauptet wird, so kann uns weder die Rückkehr zu den Mitteln der Gewaltthätigkeit gegen den freien Ausdruck der Meinungen, noch die Einschränkung der staatsbürgerlichen Freiheitsrechte irgend wie gegen den Verfall schützen. Vielmehr gilt, was J. H. Fichte in der Vorrede zu seinem „System der Ethik“ unmittelbar nach den Erschütterungen des Jahres 1848 gesagt hat, mit viel grösserem Rechte für die Gegenwart:

„Nur die Wissenschaft, gegründet auf den Glauben an die Wirksamkeit der Ideen im Menschengeschlecht, kann uns erretten.“

Damit ist nicht gesagt, dass gelehrte Männer einen hervorragenden Anspruch auf politische Auszeichnung hätten, wie ein solcher von der Priesterkaste erhoben ward.

Damit kann auch nicht gesagt sein, dass es darauf ankomme, neue Staatstheorien zu erdenken, mit deren Hülfe die Räthsel der praktischen Politik zu lösen wären, sondern vielmehr dies: Nur die Autorität der Wissenschaft ist stark genug, um als ein Gegengewicht zu dienen gegen den Wahn der Unfehlbarkeit oder die Experimentalpolitik solcher Machthaber, die auf die persönlichen Eingebungen des Genies den Einsatz des Volkswohles wagen. Nur die

Digitized by Google

Wissenschaft vermag, wenn alle ihre Vertreter nicht nur darauf bedacht sind, den Ruhm der gelehrten Forschung zu mehren, sondern auch die Pflicht der Volksbelehrung mit staatsbürgerlichem Gemeinsinn bethätigen, die Volksmeinung zu einer Macht zu erheben, die sittlichen Werth hat.

Die Wissenschaft hat den Beruf, Erzieherin der öffentlichen Meinung zu sein. Nicht nur das Erkennen, sondern auch das sittliche Wollen des Volkes auf politischem Gebiete hat sie zu pflegen.

Die Kriegswissenschaft war es, die Deutschlands Heere zu ihren grossen Siegen geleitet hat und sich als Führerin der Tapferkeit und Mannestugenden bewährte.

Mögen die Staatswissenschaften gleichfalls ihren Beruf erfüllen und die friedliche Cultur unseres Zeitalters dadurch sichern, dass sie die berechtigte Führerschaft der öffentlichen Meinung übernehmen.

Einer der Ersten, die im Zeitalter der absoluten Monarchie diese volksthümliche Aufgabe der Staatswissenschaften erkannten, war Justus Möser. Fast ein Jahrhundert hindurch blieb sein Beispiel wenig beachtet, bis uns Bluntschli durch seine „Deutsche Staatslehre für Gebildete“ wiederum daran gemahnt hat, was wir unserem Volke schuldig sind.

Digitized by Google

IX.

Anmerkungen.

1) S. Staatswörterbuch, herausg. von Bluntschli und Brater, B. VII S. 345—347.

2) S. Bluntschli, Politik (dritter Theil der Lehre vom modernen Staat) S. 186 u. 187.)

3) S. Niebuhr, Ueber geheime Verbindungen im preussischen Staat und deren Denunziation (1815) S. 10.

4) Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, herausg. von Gans, Berlin 1833. S. 411.

5) Ferd. Lassalle, Bastiat-Schulze, 1864, S. 249.

6) Pietro Ellero, La Tirannide Borghese, Bologna 1879.

7) Schäffle, Bau und Leben des socialen Körpers, Tübingen 1875, Band I S. 452 ff. Ueber die psychologische Seite der O. M. siehe auch: Cattaneo, Della psicologia delle menti associate in den Atti del Regio Istituto Lombardo, vol. 3, 1862.

8) Diesen Gesichtspunkt verwerthete insbesondere J. S. Mill in seinen Considerations on Representative Government (London, 2nd ed. 1861) S. 1—43.

9) Vgl. Vico, Scienza nuova V, 2, 2, wo er die sapienza volgare, das heisst il senso commune di ciascun popolo o nazione als hauptsächlichstes Organ der Culturentwickelung betrachtet.

10) Romagnosi in seinen ricerche sulla validità dei giudizi del pubblico a discernere il vero dal falso: Quest' opinione pubblica, le cui ragioni, leggi, direzioni, forze, ajuti, aumento e decremento sono oggetti i quali non sono accostati nè ben compresi, nè apprezzati, nè sviluppati; quest' opinione, che è la parte precipua della legislazione, della quale pare dipendere quello delle altre molte, questa che sembra l'animo e lo scopo, del quale il grande e filantropo legislatore si occupa in segreto, mentre che egli sembra limitarsi a particolare regolamenti, questa benchè tanto importante tanto

Digitized by Google

estesa, tanto possente, non può partecipare per l'aspetto suo totale e complessivo, alle presenti nostre ricerche.

11) Gabba, Intorno ad alcuni più generali problemi delle Scienze sociale (Torino 1876) p. 73.

12) Heffter, das Europäische Völkerrecht der Gegenwart, 6. Ausg. (1873) § 107.

13) Der Ostracismus ist als formloses Gericht der öffentlichen Meinung über die politische Gefährlichkeit eines Staatsbürgers aufzufassen. Gegen die Berechtigung fertiger Meinungen oder die Macht des Volksvorurtheils konnte daher auch eine processualische Vertheidigung des Betroffenen consequenter Weise nicht zugelassen werden. S. über das Verfahren: Schoemann, Griech. Alterthüm. (3. Aufl.) I, 420 ff.

14) Politik, III, 11. (Nach der Uebers. von Jacob Bernays). Ueber das Verhältniss der aristotelischen Staatslehre zur Demokratie s. ausser den bekannten älteren Arbeiten von Hildenbrand u. s. w.: W. Oncken, Die Staatslehre des Aristoteles in historisch-politischen Umrissen. Leipzig 1870—1875, Bd. II, S. 154 ff.; 220 ff. Filomusi Guelfi, La dottrina dello Stato nell' antichità Greca nei suoi rapporti con l'etica, Napoli 1873. S. 117 ff.

15) Ueber die Censur s. neuerdings: Padelletti, Storia del diritto Romano, 1878 S. 23. Auffallend erscheint und bisher ungenügend erklärt ist der Zusammenhang der auf die Steuerverfassung bezogenen Competenz mit dem sittenrichterlichen Amt in einer und derselben Magistratur. Bezüglich der Fälle, die der Rüge unterlagen, s. die Aufzählung bei Mommsen, Röm. Staatsrecht (2. Aufl. 1877) S. 364.

16) Zahlreiche literarische Nachweisungen über die Feindschaft der öff. Mein. gegen das Privilegienwesen des XVIII. Jahrh. s. bei G. W. Vreede, de regering en de natie sedert 1672 tot 1795. Amsterdam 1845.

17) Darauf verweiset in wohl begründeter Ausführung P. Ellero in seinem Abschnitt *„Monopolio del giornalismo"* (*Tirannide borghese* S. 425) indem er hervorhebt, dass die irrigen Eindrücke, die telegraphische Depeschen hervorrufen,

Digitized by Google

durch später nachfolgende Zeitungscorrespondenzen nicht immer corrigirt werden können. Auch gehen die in gewisser Richtung unter dem Einflusse der Staatsregierungen stilisirten Depeschen in alle Zeitungen über. Nicht wenige Zeitungsleser begnügen sich überdies mit der Lecture der Depeschen und — Annoncen oder Börsencourse und mögen von den argumentirenden Artikeln überhaupt nichts wissen. Die späteren Geschichtsschreiber der Presse werden vielleicht darthun können, dass der Einfluss der gut geleiteten und unabhängigen Presse mit der elektrischen Telegrafie sich erheblich vermindert hat. Amerikanische Depeschen beispielsweise können im günstigsten Falle nach zehn Tagen einen Commentar aus Europa erhalten.

18) De Lolme, The Constitution of England (a new edition, corrected. London 1790) S. 194: We may therefore look upon it as a farther proof of the soundness of the principles, on which the English constitution is founded, that is has allotted to the People themselves the province of openly canvassing and arraigning the conduct of those, who are invested with any branch of public authority and that it hos thus delivered into the hands of the People *the exercise of the censorial power*. Every subject in England has not only a right, to present petitions to the King, or to the Houses of Parliament, but he has a right also, to lay his complaints and observations before the *public*, by means of an open press. A formidable right this to those, who rule mankind, and which, continually dispelling the cloud of majesty, by which they are surrounded brings them to a level with the rest of the people, and shakes at he very being of their authority.

19) Ueber die ältesten Zeit s. Edward Freeman, Comperative Politics, London 1873. Als uranfängliche Regierungsweise aller Arischen Völker bezeichnet er die volksthümliche Monarchie (S. 65): There is one form of government, which under varions modifications, is set before us in the earliest glimpses, which we get of the political life of at least all the European members of the Aryan famly. There

Digitized by Google

is that of the single King or chief, first ruler in peace, first captain in war, but ruling not by his own arbitrary will, but with the advise of a council of chiefs, eminent for age or birth or personal exploits, and further bringing all matters of special moment for the *final approval* of the general assembly of the whole people.

20) Vgl. darüber May (übers. von Oppenheim) Verfassungs geschichte Englands seit der Thronbesteigung Georg's III. (Leipzig 1862) Bd. I, S. 339 ff. u. Gneist, Selfgovernment, 3. Aufl. (Berlin 1871) §. 45.

21) Ueber das Parteiwesen im Parlament s. G. W. Cooke, History of Party, 3. Bd. London 1837, u. May, Verfassungsgeschichte, Bd. II, S. 1—80.

22) Vgl. Staatslexikon, 3. Aufl. Bd. 10, S. 740.

23) Ueber das Princip der gesetzlichen Einschränkung freier Meinungsäusserung vom Standpunkt der modernen Staaten s. Lorbeer, Die Gränzlinie der Rede- und Pressfreiheit in England. Erlangen 1851. L. Stein, Verwaltungslehre (1868) VI. 124 ff. L. Buyn, Het Regt tot eene volkomen onbelemmerde Gedachte-Uiting. Amsterdam 1867.

24) S. Scolari, Istituzioni di scienze politica, S. 702: Opinione Pubblica, la quale opinione è di *tutti*, e di nessuno nello stesso tempo: di tutti, perchè viventi nella stessa communione civile, per quanto sia diverso lo stato d'ognuno fra noi; di nessuno, se ci consideriamo nel nostro distinto modo di pensare e di agire. Dal momento, che v' è una societa, v' è in essa, riguardo ad ogni parte della vita, una opinione commune circa i bisogni da soddisfare, i mezzi da porre in opera, e i fini da ottenere.

25) Lord Brougham, The British Constitution, 2nd ed. London 1861. S. 109: While the legislative power is confided to the popular representatives in whole or in part, according as the Democracy is pure or mixed and while the executive power is entrusted either tho hereditary or elective magistrates, *there is an important influence, almost amounting to a direct power, exercised by the discussion of all public measures through the Press. This influence depends*

Digitized by Google

entirely upon the effects which such discussion produces on public opinion, that is upon the minds of the people by affecting whom it affects their representatives and their magistrates; sometimes exciting them to adopt measures, for which the people feel exceedingly anxious, sometimes deterring them them from pursuing courses te which the people feel exceedingly averse.

26) J. S. Mill, On liberty (People's edition 1865) S. 24 ff,

27) Mirabeau, Sur la liberté de la presse. Imité de l'Anglais de Milton. Londres 1787.

28) Ueber die Tyrannei der öffentlichen Meinung in Amerika s. das interessante Zeugniss eines jungen Amerikaners in „The Intelligence of American public opinion", 1870. S. 32: „You may count in five seconds the statesmen of to-day who would dare to defy public prejudice for the sake of saying the right. You may easily seat on this floor the clergymen of to-day, who would brave unpopularity by denouncing the ungodly politics of a wealthy congregation. You may put in your pocket all the newspapers of to-day which are bold enough to publish the honest truth in defiance of partisan allies and supporters. Our public men are afraid of each-other, afraid of the newspapers, afraid of unpopularity, but not afraid of the defiant, shameless wrong which dominates in our legislative lobbies and parades our public thoroughfares with the confident mien of a proprietor.

Als hauptsächlichste Schäden der öffentlichen Meinung in Amerika bezeichnet der Verfasser die Verachtung der klassischen Studien, die übertriebene Werthschätzung der materiellen Güter, das absolute Vertrauen auf die glänzende Zukunft des Landes, die Gleichgültigkeit gegen die schnell anwachsenden Gefahren des Romanismus in einer geschlossenen ultramontanen Parteibildung, die Zersetzung des Familienlebens im Zusammenhang mit der Frauenrechtsagitation und die Corruption der Gesetzgebung durch die Uebermacht des grossen Kapitals.

Damit übereinstimmend *Chase Came,* Legal nominations in den Essays on political organisation by the Union League

Digitized by Google

of Philadelphia. 1868 S. 19 ff. „The usual result (at the polls) will always be, to submit to a result which, stated in its mildest form, *is the government of the community by the minority* of a party. —

The simplest method is to get together a numerical majority of the caucus *to accomplish* an effect contrary to the wishes of a majoritry of the political organisation concerned.

Ferner Goepp, on the organisation of the people to select candidates for office, 1868. (In den Essays on political organisation) S. 27. Das Hauptinteresse, womit Parteien und Pressorgane beschäftigt sind, liefert die Personalfrage in den Aemtern während der Präsidentschaftsperiode. Goepp sagt: These short (Presidential) terms cut off all opportunity of requiring a regular training of those, who desire to live by conducting the details of administration, — *they make the politician*, whether in or out of office, an adventurer, *they absorb all political action and all political thought*, into the single function of office-hunting. They educate a numerons class of men, otherwise useful to society, into habits of unthrift, dependence, insincerity, bad faith and unscrupulousness; give this very class an undue influence on the public weal — *make every citizen impotent* who cannot or will not spend every waking hour of his life in plotting and counterplotting and play the ultimate control of the republic into the hands of a gang, intended by nature for common gamesters, who buy and sell, not the politicians only, but the people, who vote for them.

29) Ueber die bedingte Berechtigung des Laien, eine Leistung der Sachverständigen zu beurtheilen siehe auch L. Palma, Corso di diritto costituzionale (Rom 1877) B. II, S. 1 ff.

30) Sehr bemerkenswerth ist das Urtheil eines Amerikaners über den moralischen Sinn in den Volksmassen. S. Putnam's Magazine, March 1868, S. 334:

A very noticeable feature of all the manisfestations of popular sentiment is, they are almost always incited by the better instincts of human nature and that the object, to

Digitized by Google

which they tend, is a disinterested one. Perhaps the conduct of an audience at a theatre, first instanced by Macaulay, is a fair sample of the mode in which public sentiment expresses itself. Go to that theatre, which is patronized by the lowest of the population, and it will be found, in a representation on the stage of the contest between vice and virtue, the triumph of virtue is always applauded by the gods of the gallery. — *Men acting in masses* lose the meaner and more selfish attributes which distinguish them as individuals and are compelled to join in the cry for some public good, though it may be of no special benefit to them as individuals.

31) Von Wichtigkeit für die Geschichte der neuen Criminalrechtsreform in England ist die kürzlich erschienene Biographie von M. D. Hill: The Recorder of Birmingham. A memoir of Mathew Davenport Hill. With selections from his correspondence. By his daughters Rosamond and Florence Davenport Hill. London 1878.

32) Dies bezeugt:

Disraeli, Speeches on conservative policy (20 Juni 1848): Why, before the American war the Secretary of the Treasury used to sit at the gangway at a stated period of the session gave, in the House, to the members, who supported government a routine douceur of a £ 500 note, which was as little looked upon as bribery, as head-money by a freeman — So you see, how frivolous and unfounded are those reiterated assertions, that this House is dayly more corrupt, and is growing more and more so every day. *The fact is*, that it is becoming purer and more pure every day — inevitable in a land of progress like England, *where with a free press and healthy action of public opinion the undue influence of gold and property must every year and in each successive parliament be diminished.*

Völlig damit übereinstimmend, urtheilt dessen politischer Gegner Lord John Russel in seinem Essay on the History of the English Constitution (New edition 1865) S. 227:

One of the most remarkable effects of public opinion,

Digitized by Google

that can be quoted is, perhaps, the personal integrity of our statesmen with respect to money. — In these days it is impossible not to allow, that there is much more personal delicacy, more honesty and, I will add, a higher sense of honour, among our statesmen than formerly.

Ueber die Bestechungspraxis unter Regierung Georg's II. s. Cooke, history of party Bd. II S. 132. Der geheime Dispositionsfond (secret service money) betrug nach dem Budget 250,000 £. Der Sprecher des Parlaments, Onslow, äusserte sich darüber: It was indeed from the applause for speaking which these had acquired, that it became a fashion for most of the young men of birth and fortune to set themselves against the court and to endeavor to obtain seats in parliament, for the sake of the fame, they hoped to get as the others had done by *popular declamations* there against the evil power and corruption of the administration, which they chiefly, or rather only, applied to Sir Robert Walpole.

33) Der letzte Fall in der Englischen Armee kam 1845 vor. Den Wendepunkt in der öffentlichen Meinung bezeichnet die 1843 erfolgte Tödtung des Oberst Fawcett, der durch seinen eigenen Schwager erschossen ward. Schon früher hatten die Rules für die Horse Guards Zweikampf verboten; die Mutiny Act bestrafte aber den Offizier, wenn er sich des Zweikampfes weigerte. Vgl. The Recorder of Birmingham S. 69, wo ganz richtig bemerkt ist, dass der Zweikampf auch in bürgerlichen Kreisen nur dann aufhören kann, wenn er durch die militärische Standesmeinung gemissbilligt wird.

34) Ueber die Abschaffung der Sklaverei in England s. May, Verfassungsgeschichte II, S. 246 ff. Noch heute besteht eine Anti-Slavery League.

35) Ueber die Gründe für und wider die betreffende Bestimmung s. Berner, Lehrbuch des Deutschen Pressrechtes (1876) S. 255.

36) Ueber den Zustand der Erregung, in dem sich England nach dem Tode Georg's IV. befand, s. Cooke, history of party Bd. III, S. 582. The Recorder of Birmingham, S. 110.

Digitized by Google

37) Lucien Davesiès de Pontès, Études sur l'Angleterre (Paris 1867) S. 597 ff. vergleicht Engländer und Franzosen: C'est pendant quinze ans, pendant vingt ans quelquefois qu'ils poursuivent un résultat politique, avant de le pouvoir obtenir. Les Français n'ont pas l'idée de cette patience. — Des membres de la cour de cassation montent à la tribune à exciter le peuple à faire ce que la loi leur interdit. S. 595: En Angleterre le Gouvernennent ne fait, qu'enregistrer et exécuter la volonté nationale. — Avant de songer à un gouvernement constitutionel en France, ***il faudrait y créer l'esprit public;*** il faudrait habituer la nation à s'occuper de ses affaires; non-seulement de ses grands intérêts, mais encore de tous les détails de l'administration et de la politique. Jusqu'à présent nous n'en avons pas le goût. — Ce qu'il faut que les Français apprennent c'est l'ordre dans le mouvement, c'est la soumission aux lois, même à celles, dont ils réclament l'abolition; c'est ***l'esprit public, la solidarité de devoirs et d'intérêts, qui rattache chaque citoyen à toute question générale.***

Aehnlich: Cornelis de Witt, Thomas Jefferson. Étude historique sur le démocratie Américaine, Paris 1862: On est impropre aux affaires grandes ou petites lorsqu'on ne sait pas déscendre aux détails .."

Miraheau machte in einer Note zu seiner Nachahmung von Milton's Areopagitica die feine Bemerkung, dass in England die Volksmasse als „John Bull" trotz der aristokratischen Staatsverfassung bezeichnet wurde (was kein Ausdruck der Verachtung sei), während in Frankreich das niedere Volk trotz der allgemeinen Menschenrechte als „*canaille*" titulirt war.

38) Hayter bemerkt in seiner 1754 erschienenen Schrift: An essay on the Liberty of the Press. chiefly as it respects personal slander auf S. 6: „Printing is only a more extensive and improved kind of Speech."

39) v. Held (Staat und Gesellschaft, Bd. III. S. 606) ist der Ansicht, dass ohne die Presse eine öffentliche Meinung heute zu den Unmöglichkeiten gehören würde. S. auch Ellero, Tirannide Borghese S. 423:

Digitized by Google

„Contro (i giornalisti) protrebbon levarsi il poeta, lo storico, il filosofo, il giureconsulto, lo scienzato meritevoli di tale nomi; e si leveranno un giorno; pur la vittoria non può essere che tarda. *Siamo in tempi, in cui non solamente un pensiero forte non può prevalere a un debole,* e un libro a un compro; ma ne un' opera a un componimento, ma nè un volume a un articolo. *E il pensiero collettivo, intimamente ora anarchico, di è esternamente organizzato in una tal guisa, che il pensiero solitario, fosse d'un Macchiavelli, non ha più valore alcuno.*

40) Ueber den Charakter des italienischen Journalismus urtheilt neuerdings Pietro Ellero, Tirannide borghese S. 421: non è gia ispirata (la stampa) dalla dottrina e dalla sperienza de' savi; che sono da essa derisi; ne sopra tutto manifesta il sentimento intimo e reale della nazione, che ne subisce il fascino senza parteciparvi. — Ora private (le mandre del popolo) dell' uno e dell' altro adjutorio rimangono in preda ad una caterva di ciarloni che si arrogano di parlare non solo, ma di pensare e di sentire per loro."

41) Ueber Anonymität urtheilt Brougham (British Constitut.) S. 118:

But the people must open their eyes to the errors and vices of their false guides. The people must cease to let *anonymous* statements influence them, merely because il is repeated seven times a-week, they must learn to suppose, that a thing being printed does not make it true — *They must* read for the sake of instruction, not for the momentary satisfaction of having their merriment excited or their spleen qualified. When the Diffusion of useful knowledge shall have so far improved the habits of the people, then no such evils will result from the press as we have been contemplating."

Die Anonymität beruht wesentlich darauf, dass der Schein einer öffentlichen Meinung hervorgebracht werde, welcher nicht vorhanden sein könnte, wenn irgend ein einzelner Name von Bedeutung als derjenige des Verfassers kund gegeben würde. Sehr treffend sind die Bemerkungen

Digitized by Google

eines amerikanischen Journalisten in dem New-Yorker Wochenblatt „*The Nation*“ (26. Juni 1879 S. 433). Unter der Ueberschrift „*The future of the Newspaper*“ heisst es: It is established as well as anything can be established by experience that the power of the press is in exact ratio to the strictness with which the incognito of its writers is preserved. There is no more terrible moral engine of the world, than reiterated anonymous attacks upon persons, institutions, or abuses by a widely-read paper. But it is essential for the success of this sort of warfare, that it should never be known, who are the authors of the attacks. *It must seem always, to be the loud, unanswerable voice of public opinion,* and not that of some enterprising young journalist who has just graduated from Yale or Harvard.

Da die „*Nation*“ selbst als eines der besten Wochenblätter und überdies als unabhängig von den Parteiführern gilt, so verdient es besondere Beachtung, wenn darin über das Verhältniss der Presse zur öffentlichen Meinung gesagt wird:

„What is wanted (by the press) is a commercial success and this cannot be obtained without advertisements, nor these without circulation. The manner in which the business will be carried on, therefore, will be determined in general by the means which in any given community are found most effective in securing circulation. *The motive most operative upon all those connected with a newspaper will, in the long run, be not the desire to make the world better and nobler, nor to mould public opinion, but at all hazards to get an audience.*

42) Nach der Meinung eines sachverständigen Amerikaners, der die Verhältnisse der Englischen und Amerikanischen Presse genau kennt (s. Putnam's Monthly Magazine March 1868) hängt der Erfolg grosser Amerikanischer Blätter meistentheils von der typographischen Einrichtung ab. Die grössten Lettern gebühren, wie er ausführt, den s. g. Leitartikeln, in denen die öffentliche Meinung factisch vorzuführen ist; die nächst kleineren den Tagesneuigkeiten, die kleinsten den Annoncen. Während in dem aristokratischen England durch die „Times“

Digitized by Google

alle Anzeigen mit gleich kleinen Lettern gedruckt werden, ist die Praxis der demokratischen Presse des Continents gegentheilig beschaffen, indem die Annoncen, die den Flächenraum bezahlen, die grössten Lettern für sich beanspruchen und somit das (für das Publicum) unwichtigste Departement der Presse typographisch als das Bedeutendste vorgeführt wird. Der grosse Industrielle oder der Schwindler erreicht daher durch Geldaufwand, dass er auf Kosten der kleinen Gewerbetreibenden den Fernsprecher der Presse besser ausnützen kann.

In dem oben citirten Aufsatz heisst es:

The persons, who whish their advertisements to appear in extra large type and who desire them to remain unchanged for some time are generally quack doctors venders of patent medicines, railroad, insurance and other companies.

43) Ueber das napoleonische System der Pressbeeinflussung sagt Ellero, Tirannide borghese (1879) S. 428 unter der Ueberschrift Necessarie peripezie dell' opinione publica fittizia: „E noi possiamo immaginare, quanto grave fia questa catastrofe considerando quella recente, in cui la stampa francese avvolse Napoleon III. Il quale conoscendo per bene e disviluppando all' estremo questo possente modo d'adulterare il popular giudizio; dalla necessità costretto di mantenere la meritata e invisa tirannide, istaurato aveva un artificioso accordo di plausi, tra cui la voce de' sapienti e il grido delle turbe non più s' udivano. Buon cotal sistema per una decina d' anni, portava in se il verme roditore dappoichè la verita e destinata a trionfare sulla menzogna. — E in fine, *quel medesimo artificio, che valse a stabilire una credulità falsa, si ritorce contro gli autori, chi illusi da tante approvazioni prezzolate e coartate non s' avengono più de propri' errori e de' communi pericoli, del solterraneo rombo e dell' imminente fato.* Parve per un certo tempo, non avesse la Francia più uno scrittore convinto, e nemmen quasi più un contrario al despoto abilissimo e adulatissimo.

44) Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, S. 411.

Goepp, in den Essays der political organisation S. 84:

Digitized by Google

„A leading organ of public opinion, always sincerely in sympathy with any effort to establish equal rights in a distant quarter of the globe, has arrived at the point of saying, that the „Rule of the Ring" is every year increasing the number of sound und intelligent men, who are convinced that in a great city like New-York, self-government is of necessity a standing failure".

46) J. Dubs, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Theil I - II (1877—1878.)

47) S. ***The intelligence of american public opinion*** in Valedictory poem and Oration. Class of 1870 Yale College, S. 20: Since public opinion is a despotic sovereign in this ideal republic — since without its sanction our government would be as powerless as an engine without steam, it is evident, that upon its intelligence depends our national prosperity. I propose to argue, that this sovereign public opinion at the present day, is not sufficiently intelligent, or is to apathetic in the exercise of its intelligence, to be a wise governing power. Proving this, I deduce the proposition, that the work of the age, in this land, in which we must eventually take part, ***is the education and invigoration of public opinion.***

48) J. De Bosch-Kemper, Handleiding tot de kennis van de wetenschap der zamenleving. Band I S. 11: Weinige wetenschapen vorderen meer dan die der zamenleving eene algemeene beoefening.Terwijl in vroegere tijden de magt der publieke opininie in het volksleven een bijna onbekent magt was, is zij thans, door het duizenvoudig vermenigvuldigings-vermogen van de drukpers ondersteund de, wispelturige beheerscheresse van de volken geworden, evenzeer als de grillige mode het is in het uiterllijke leven. Maar, gelijk de goede smaak bestemd is eenmal de mode te vervangen, zoo moet en oppervlakkige publieke opinie, door de gebeurtenissen des tijds in het leven geroepen en door partijhoofden bestuurd, langzamerhand ***wijken wor de vrije, persoonlijke, selfstandige overeenstemming in hetgeen waar, goed en regtvaardig is.*** —

Digitized by Google

De groote warheden in de speciale vakken van wetenschap ontdekt, moeten in die volksovertuiging eene plats vinden.

49) S. The Recorder of Birmingham, S. 116: J am not one who declares that the *vox populi* is *vox dei.* I believe the people do very often go astray and require to be set right by honest faithful and courageons remonstrance.

50) Bluntschli, Politik S. 420.

51) Dies wird man zugeben müssen, wenn man solchen Männern wie Gneist, Goldschmidt und Nasse, die keineswegs nur durch wissenschaftliche Bedeutung ausgezeichnet sind, sondern auch auf dem Boden der Praxis in Parlamenten und Gerichten sich bewährt haben, ein Urtheil zutraut. S. darüber Gierke, die juristische Studienordnung im Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft im D. Reiche, 1877, S. 1 ff.

52) J. v. Döllinger in seiner Rede vom 25. Juli 1873. Der erste Akademiker Münchens sagt (S. 13): „Jetzt sind die alten Staatswissenschaften, obgleich sie meistens erst in einer uns nahe liegenden Zeit ausgebildet worden, doch den älteren Disciplinen in Bezug auf Gelehrsamkeit und systematischer Gliederung gleichgestellt, sie greifen tief und unmittelbar in das öffentliche Leben ein, und ihre Gedanken und Lehren müssen um so häufiger zur praktischen Verwerthung gelangen, als in unseren Tagen alle Volksklassen zur Abgabe ihrer Stimmen in politischen und nationalöconomischen Fragen berufen sind."

Döllinger erinnert dann, dass der Staatsrath v. Hermann, der Schöpfer der Bayrischen Statistik in der mathematisch-physikalischen Klasse untergebracht war, wo er sich alsdann nicht recht heimisch gefühlt habe. Vermuthlich ist es dem ehemaligen Vorstand des statist. Bureaus in Berlin Dieterici, nicht anders gegangen. Soviel wir wissen, ist der erste unter den jetzt lebenden Statistikern, Dr. Engel, seinem Amtsvorgänger in der Akademie nicht succedirt.

53) Die École libre des sciences politiques zu Paris ward 1872 eröffnet. Ihr Lehrkörper besteht gegenwärtig aus 22 Per-

Digitized by Google

sonen, worunter sich drei ausserordentliche Professoren der Pariser Rechtsfakultät, mehrere Akademiker und höhere Staatsbeamte befinden. Die Schule zerfällt in zwei Abtheilungen: eine section diplomatique und eine section administrative. Das Nähere s. in der kürzlich (1879) zu Paris erschienenen Schrift: École libre de sciences politiques. Exposé Sommaire de l'organisation et de l'enseignement. Ueber den Zweck der Scuola die Scienze sociali zu Floreuz hat sich deren Gründer Graf Alfieri in einer Eröffnungsrede vom 21. November 1875 ausgesprochen. Gabba, Professor der Universisät Pisa erklärt sich darüber in seinen vor dieser Schule gehaltenen Vorträgen (Intorno ad alcuni più generali problemi delle Scienze sociali 1876) S. 3 ff. Una scuola di scienze sociali invece, piuttosto che alla ricerca e all' eposizione del diritto positivo, mira alla ricerca e all' esposizione delle leggi naturali e universali dell' umana associazione sia considerata come un tutto organico, decomposta e studiata nelle singole sue parti e fonzioni. Essa è bensi naturale complemento delle scuole di diritto, sia come propedeutica generale allo studio del particolare sia come passagio dal particolare al generale; dal fatto all' idea e alla critica. — *Certamente* il nostro insegnamento ha pure uno scopo pratico, il quale consiste nell' indurre nelle menti dei giovani idee saggie ed appropriate intorno ai bisogni e al governo della società e nello imbeverneli cosifattamente, che essi possano uscire da queste scuole col proposito e colla capacità di essere cittadini sinceramente operosi per il bene del paese e non maggiormente proclivi a diventare satelliti dei partiti che a rinchiudersi nella indifferenza o in una timida inerzia. *Ciò che costituisce le specialità delle scuole di scienze sociali e la sua propria ragion d'essere, è appunto codesto suo intento, scientifico e pratico ad un tempo, di correggere non poche opinioni e dottrine sociali e politiche oggi dominanti.*

In gleichem Sinn, was die Niederlande anbelangt: Hogendorp, Anmerkingen op het ontwerp eener Grondwet voor de Vereenigden Nederlande (bei Weterlenkamp, de Regeringsform der Vereenigde Nederlanden (1814) S. 36, 52.

Digitized by Google

Druck von J. P. Himmer in Augsburg

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY
OF
RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART
MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911

Digitized by Google